Comisión Europea

Mi región, mi Europa, nuestro futuro





Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial





Política Regional y Urbana

Mi región, mi Europa, nuestro futuro

Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial

Manuscrito finalizado en septiembre de 2017

Editor: Lewis Dijkstra, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea

Durante la elaboración de esta publicación se contó con la asistencia técnica de Applica (Bélgica) en colaboración con SeproTec (España).

Puede consultarse esta publicación en línea en:
http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/cohesion-report/

Los autores agradecen los comentarios que tengan a bien enviar los lectores, que deberán remitirse a:
Comisión Europea
Dirección General de Política Regional y Urbana
Unidad B1 – Desarrollo de Políticas y Análisis Económico
B-1049 Bruselas
Correo electrónico: regio-B1-head-of-unit@ec.europa.eu

Ni la Comisión Europea ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de esta información.

Print	ISBN 978-92-79-71811-3	ISSN 2529-6809	doi:10.2776/021961	KN-AM-17-001-ES-C
PDF	ISBN 978-92-79-71831-1	ISSN 2529-6450	doi:10.2776/002	KN-AM-17-001-ES-N

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017

© Unión Europea, 2017
Reutilización autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.
La política relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión Europea fue establecida por la Decisión 2011/833/UE (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).
Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

Ilustración de portada: © Getty Images

Printed by Bietlot in Belgium

Prólogo





Este informe se publica en un momento crucial, tras el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Futuro de Europa y los cinco documentos de reflexión conexos, y cuando la Comisión se prepara para presentar el próximo año su propuesta para el siguiente marco financiero plurianual. Es el momento de decidir dónde debería invertir la política de cohesión, cuáles deberían ser sus prioridades de inversión y cómo se podrían lograr dichas prioridades de un modo más flexible y eficiente.

El Séptimo Informe sobre la Cohesión proporciona los datos y la información necesarios para verificar el grado de cohesión (o división) de Europa desde el punto de vista económico, social y territorial; de ese modo, nos permite comprobar con mayor claridad y objetividad lo que se ha conseguido y qué medidas es necesario adoptar en el período financiero posterior a 2020. El informe sienta las bases, por tanto, para diseñar la política de cohesión del futuro.

Pese a que, en términos generales, la recuperación económica parece haberse consolidado, el PIB y la ocupación alcanzan máximos históricos y las disparidades regionales se están reduciendo, no todo marcha bien. Si se analiza la situación con mayor detalle, se observa que las tasas de desempleo continúan superando el nivel anterior a la crisis en varias zonas; al mismo tiempo, muchas pequeñas y medianas empresas luchan por adaptarse a la globalización, la digitalización, el crecimiento verde y el cambio tecnológico. Incluso en las regiones más ricas se siguen observando índices excesivos de pobreza y exclusión social. Simultáneamente, la inversión pública permanece en niveles bajos, sobre todo en los países y regiones que resultaron más afectados por la crisis económica y financiera, hasta el punto de que los fondos de cohesión representan un verdadero salvavidas para muchos de ellos.

El informe hace hincapié asimismo en que la mejora de la administración pública puede fortalecer la competitividad, impulsar el crecimiento económico y potenciar el efecto de las inversiones, incluidas las cofinanciadas a través de la política de cohesión. Por ello, es importante continuar modernizando las instituciones públicas e introduciendo las reformas estructurales necesarias para mejorar su eficiencia. La política de cohesión, con su conjunto de condiciones ex ante que se deben cumplir para poder recibir subvenciones y su enfoque centrado en la buena gobernanza, ayuda a mejorar la administración pública.

El informe pone de manifiesto que, para seguir siendo competitiva, la UE debe anticiparse a la evolución de los mercados y los ciudadanos han de poseer las competencias requeridas. La recuperación económica actual no será sostenible a menos que se realice una inversión tanto en capital físico como en capital humano para respaldar el crecimiento a largo plazo. Esto también es fundamental para lograr nuestros objetivos sociales de equidad e igualdad de oportunidades, tal como se establece en el pilar europeo de derechos sociales, que guía nuestro trabajo en pos de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en toda la Unión Europea.

Además, el informe pone de relieve con toda claridad que la política de cohesión brindó una ayuda muy necesaria a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales ante la peor crisis económica sufrida hasta el momento, gracias a su inversión estable y previsible a largo plazo. En el período financiero en curso, la política de cohesión apoyará a 1,1 millones de pymes, ayudará a encontrar trabajo a más de 7,4 millones de desempleados y permitirá que 8,9 millones de personas adquieran nuevas cualificaciones. Invertirá 16 000 millones EUR en la economía digital, ampliando los servicios de administración electrónica y proporcionando conexión de

banda ancha a Internet a cerca de quince millones de hogares. Asimismo, invertirá en eficiencia energética, protección del medio ambiente, reducción de la exclusión social y mejora del transporte público, así como en la red viaria y ferroviaria transeuropea.

En síntesis, el Informe sobre la Cohesión de 2017 muestra la enorme importancia que reviste la política de cohesión para Europa, sus ciudadanos, su economía y sus ciudades y regiones, y que hoy es más vital que nunca conciliar el crecimiento económico sostenible con el progreso social, como la mencionada política está ayudando a conseguir.





Corina Crețu
Comisaria Europea de
Política Regional

Marianne Thyssen
Comisaria Europea de Empleo,
Asuntos Sociales e Inclusión

Índice

Prólogo ... **iii**

Léxico ... **vii**

Aspectos destacados ... **xi**

Introducción ... xi

Las desigualdades regionales vuelven a reducirse ... xi

El empleo se ha recuperado, pero el desempleo sigue estando por encima del nivel anterior a la crisis ... xii

Algunas regiones experimentan un rápido crecimiento de la población, mientras otras se despueblan ... xv

Las ciudades combinan las oportunidades con los retos ... xv

Las inversiones en innovación, capacidades e infraestructuras no son suficientes ... xvii

Son necesarias más inversiones en eficiencia energética, energías renovables y transporte de bajas emisiones de carbono para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero ... xvii

Cooperación y superación de obstáculos a través de las fronteras de la UE ... xix

La mejora de la calidad de gobierno y la aplicación de reformas estructurales impulsaría el crecimiento ... xxi

La inversión pública nacional aún no se ha recuperado ... xxii

El papel fundamental de la política de cohesión para que la inversión pública redujera el impacto de la crisis ... xxiii

La política de cohesión y el futuro de Europa ... xxv

Capítulo 1 Cohesión económica ... **2**

Introducción ... 2

Tendencias económicas observadas entre las regiones y los Estados miembros de la UE ... 2

La productividad está aumentando en los Estados miembros menos desarrollados en mayor medida que en el resto de países ... 14

Los «clubes» de desarrollo económico de las regiones europeas y la trampa de la renta intermedia ... 21

Competitividad de las regiones de la UE ... 25

Las regiones metropolitanas y aquellas que albergan las capitales nacionales son los principales motores de la competitividad regional en Europa ... 47

Capítulo 2 La cohesión social ... **54**

La variación de la población está cada vez más condicionada por la migración ... 54

Las tasas de ocupación son mayores entre los nacidos en otro país de la UE que entre la población nativa ... 60

Solicitantes de asilo y refugiados ... 62

La tasa de ocupación ha superado el nivel anterior a la crisis, pero las tasas de paro siguen siendo demasiado altas ... 63

Educación y formación ... 68

Es necesario mejorar la alfabetización de los adultos y sus aptitudes numéricas en varios Estados miembros de la UE 73
La pobreza y la exclusión social disminuyen en la UE-13, pero crecen en las ciudades de la UE-15 74
Avanzando hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020 a diferentes velocidades 80
Aumenta el número de mujeres que estudian, trabajan y son elegidas como parlamentarias en las asambleas regionales 83
La esperanza de vida en la UE se encuentra entre las más elevadas del mundo, aunque persisten disparidades entre regiones 88
Medición del progreso social a nivel regional 91
Capítulo 3 La cohesión territorial 96
Introducción 96
La Unión de la Energía y el cambio climático 96
Estado del medio ambiente 105
Ciudades sostenibles 110
La cooperación transfronteriza y la dimensión territorial de la política de cohesión 124
Capítulo 4 La mejora de las instituciones 136
La buena gobernanza afecta al crecimiento económico y la calidad de vida 136
La calidad de gobierno varía sustancialmente en Europa 137
La capacidad institucional afecta a los resultados de las políticas y a la capacidad para acometer reformas 145
Unas instituciones adecuadas incrementan los efectos del apoyo de la UE al espíritu empresarial 161
Conclusiones 161
Capítulo 5 Políticas nacionales y cohesión 164
La inversión pública continúa en niveles muy bajos a pesar del reciente repunte de la economía de la UE 164
Las autoridades regionales y locales desempeñan una función clave en el gasto y la inversión públicos 168
Vinculación de los Fondos EIE con las nuevas recomendaciones específicas por país y con una buena gobernanza económica 171
Conclusiones 174
Capítulo 6 Efectos de la política de cohesión 176
La política 176
Mejorar la eficacia de la política 179
Efectos de la política desde el punto de vista macroeconómico 182
Innovación y competitividad 187
Empleo, inclusión social y educación 192
Medio ambiente, transporte y redes de energía 195
Fortalecimiento de la cooperación y respuesta ante los desafíos territoriales 200
Referencias bibliográficas 203
Lista de ilustraciones, mapas y cuadros 211

Léxico

Política de cohesión: Abarca todos los programas financiados con cargo a los fondos siguientes: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC)[1]. También se denomina a veces «política regional».

Fondos Estructurales: El Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Abreviaturas

COH: Países de cohesión (UE-13 junto con Grecia y Portugal)

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

FEIE: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Abarca todos los programas financiados con cargo al FSE, el FEDER, el FC, el Feader y el FEMP.

UE: Unión Europea, anteriormente denominada Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea (CE).

INE: Instituto Nacional de Estadística

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

EPA: Estándares de poder adquisitivo

En aras de facilitar la lectura, se utiliza en todo momento la denominación actual de los fondos, pese a que los nombres de algunos de ellos pueden haber cambiado a lo largo del tiempo.

Estados miembros y sus abreviaturas

BE Bélgica

BG Bulgaria

CZ República Checa

DK Dinamarca

DE Alemania

EE Estonia

IE Irlanda

EL Grecia

ES España

FR Francia

HR Croacia

IT Italia

CY Chipre

LV Letonia

LT Lituania

LU Luxemburgo

HU Hungría

MT Malta

NL Países Bajos

AT Austria

1 Durante determinados períodos, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo de Pesca (FEP) también se han considerado parte de la política estructural o de cohesión. No obstante, en este informe se tratarán por separado.

PL	Polonia
PT	Portugal
RO	Rumanía
SI	Eslovenia
SK	Eslovaquia
FI	Finlandia
SE	Suecia
UK	Reino Unido

Agrupaciones geográficas

Agrupaciones de Estados miembros

Según la ampliación

Con el fin de facilitar la lectura, este informe se refiere a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea (CE) como Unión Europea (UE).

UE-6:	Los seis Estados miembros iniciales: BE, DE, FR, IT, LU y NL
UE-9:	La UE-6 junto con DK, IE y UK
UE-10:	La UE-9 junto con EL
UE-15:	La UE-10 junto con ES, AT, PT, SE y FI
UE-12:	Todos los Estados miembros que se adhirieron en 2004 y 2007: BG, CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, RO, SI y SK
UE-13:	La UE-12 junto con HR
UE-25:	La UE-15 junto con CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK
UE-27:	La UE-25 junto con RO y BG
UE-28:	La UE-27 junto con HR

Por zona geográfica

Estados miembros del este: EE, LV, LT, PL, SK, CZ, SI, HU, RO, BG y HR

Estados miembros del sur: PT, ES, IT, EL, MT y CY

Estados miembros del oeste: UE-15

Estados miembros nórdicos: SE, DK y FI

Estados bálticos: EE, LV y LT

Benelux: BE, NL y LU

Por nivel de desarrollo

Estados miembros menos desarrollados: (BG, EL, EE, HR, LT, LV, HU, PL y RO) (PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE en 2015)

Estados miembros con desarrollo moderado: (CZ, CY, PT, SI y SK) (PIB per cápita entre el 75 % y el 90 % de la media de la UE)

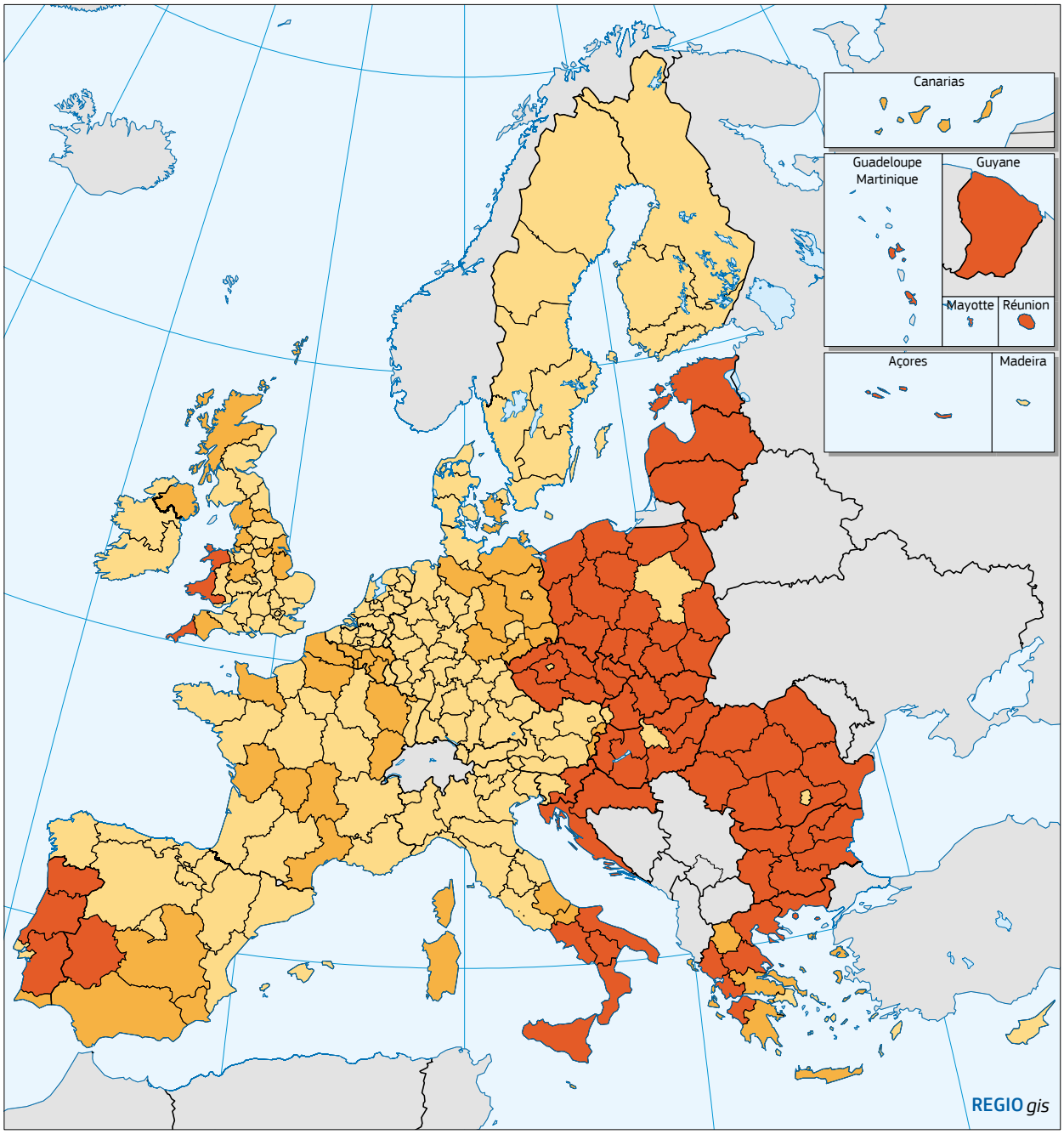
Estados miembros altamente desarrollados: (BE, DK, DE, IE, ES, FR, IT, LU, MT, NL, AT, SE, FI y UK) (PIB per cápita superior al 90 % de la media de la UE)

Tipos de regiones NUTS 2

En el período 2014-2020, la política de cohesión utiliza tres categorías de regiones basándose en el PIB per cápita correspondiente a los años 2007, 2008 y 2009 (véase el mapa).

Regiones menos desarrolladas: PIB per cápita (en términos EPA) inferior al 75 % de la media de la UE-27

Regiones en transición: PIB per cápita (en términos EPA) entre el 75 % y el 90 % de la media de la UE-27



Admisibilidad para los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) 2014-2020

Categoría

- Regiones menos desarrolladas (PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE-27)
- Regiones en transición (PIB per cápita mayor o igual que el 75 % y menor que el 90 % de la media de la UE-27)
- Regiones más desarrolladas (PIB per cápita mayor o igual que el 90 % de la media de la UE-27)

Fuente: DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Regiones más desarrolladas: PIB per cápita (en términos EPA) superior al 90 % de la media de la UE-27

Regiones que albergan capitales nacionales: regiones que constan de una o más regiones NUTS 2 y representan aproximadamente el área urbana funcional de la capital nacional. En la mayoría de los casos se componen de una sola región NUTS 2. Las excepciones son: Berlin, Brussels, London, Praha y Wien. La combinación de estas regiones garantiza una reducción sustancial de la distorsión que ocasionan los traslados por razones de trabajo en los indicadores económicos. En la mayor parte de los casos, estas regiones son diferentes de las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales.

Tipos de regiones NUTS 3

Regiones metropolitanas

Esta clasificación se desarrolló en colaboración con la OCDE y consta de una aproximación NUTS 3 de todas las áreas urbanas funcionales de más de 250 000 habitantes, según la definición conjunta de la UE y la OCDE. Se identifican dos tipos de regiones metropolitanas: las que albergan capitales nacionales y el resto. Las regiones metropolitanas que albergan capitales nacionales son aquellas en las que se ubican las capitales de los respectivos países.

Regiones predominantemente urbanas, intermedias o predominantemente rurales

Esta clasificación se basa en la de la OCDE, pero revisada por la Comisión. El Anuario regional de Eurostat 2010 incluye una metodología detallada.

Regiones fronterizas

Las regiones fronterizas son regiones NUTS 3 que cumplen los requisitos para participar en los programas de cooperación transfronteriza en el marco del reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Tipos de municipios

Grado de urbanización

Ciudades: unidades administrativas locales en las que más de la mitad de la población reside en un centro urbano.

Pueblos y suburbios: unidades administrativas locales en las que más de la mitad de la población reside en aglomeraciones urbanas, pero menos de la mitad vive en un centro urbano.

Zonas rurales: unidades administrativas locales en las que más de la mitad de la población reside en cuadrículas rurales.

Para más información, visite la página web:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Degree_of_urbanisation_classification_-_2011_revision
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf

Ciudades y zonas de traslado de población por razones laborales

Ciudades: se aplica la definición anterior.

Zonas de traslado de población por razones laborales: unidades administrativas locales contiguas en las que al menos un 15 % de la población ocupada se traslada a la ciudad para trabajar.

Para más información, visite la página web:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:European_cities_–_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf

Aspectos destacados

Introducción

El presente informe cumple dos requisitos:

1 Informa sobre cómo ha evolucionado la cohesión en las regiones de la Unión Europea (UE) en el pasado reciente y evalúa el impacto que han tenido sobre ella las políticas nacionales, la política de cohesión y otras políticas de la UE según lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[1]. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña consta de seis capítulos sobre: desarrollo económico, inclusión social, desarrollo sostenible, mejora de las instituciones, políticas nacionales y cohesión, y el impacto de la política de cohesión. En los primeros cuatro capítulos, se examina el impacto de otras políticas de la UE.

2 Revisa las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) a una buena gobernanza económica con arreglo al Reglamento sobre disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales[2]. Dicha revisión se resume en la sección 9 y se expone detalladamente en la sección 5.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

1. Las desigualdades regionales vuelven a reducirse

Después de la doble recesión de 2008 y 2011, la economía de la UE vuelve a crecer. La crisis afectó gravemente a casi todos los Estados miembros y detuvo la reducción a largo plazo de las desigualdades del PIB per cápita entre ellos. Sin embargo, gracias al inicio de la recuperación, dichas desigualdades han empezado a reducirse de nuevo con un crecimiento en todas partes y unas tasas más altas en los países con niveles más bajos de PIB per cápita.

Los primeros signos de esta reducción de las desigualdades son evidentes a escala regional en toda la UE. A partir de 2008, las desigualdades regionales en las tasas de empleo y desempleo se ampliaron junto con las relativas al PIB per cápita. En 2014, las desigualdades respecto al empleo comenzaron a reducirse, seguidas de las relativas al PIB per cápita en 2015. No obstante, en muchas regiones el PIB per cápita y la tasa de empleo siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

Entre 2000 y 2015, el PIB per cápita de muchas regiones menos desarrolladas convergió hacia la media de la UE gracias a un crecimiento de la productividad más rápido, pero perdieron empleo. La industria manufacturera de estas regiones ha presentado, en su mayor parte, un buen comportamiento, lo que ha ayudado a las empresas a competir tanto dentro del mercado único como a nivel mundial. Para garantizar que

1 (En lo sucesivo «el Tratado»), véase el artículo 175.

2 Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (...) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320), véase el artículo 23.

continúe dicha convergencia, estas regiones tendrán que ascender en la cadena de valor a actividades con mayor contenido especializado, tecnológico e innovador, sobre todo debido a que la globalización y el cambio tecnológico[3] podrían debilitar rápidamente sus resultados económicos.

Las regiones con un PIB per cápita muy por encima de la media de la UE han crecido más rápido que las menos desarrolladas gracias a una combinación de crecimiento de la productividad y el empleo. Dado que la mayoría de las regiones con el PIB per cápita más alto comprenden una capital nacional o una gran ciudad, dichas regiones se benefician de las economías de aglomeración, al mismo tiempo que un mercado laboral de mayor tamaño permite una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de capacidades. La concentración de las actividades atrae servicios y proveedores especializados. Las inversiones en infraestructuras de transporte y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) generan mayores rendimientos, mientras que la proximidad espacial de las empresas produce más innovación y difusión del conocimiento. Estos beneficios pueden extenderse mejorando los vínculos entre las grandes ciudades y sus zonas rurales más próximas o entre las ciudades más pequeñas, en las que el intercambio de servicios especializados puede dar lugar a economías de escala.

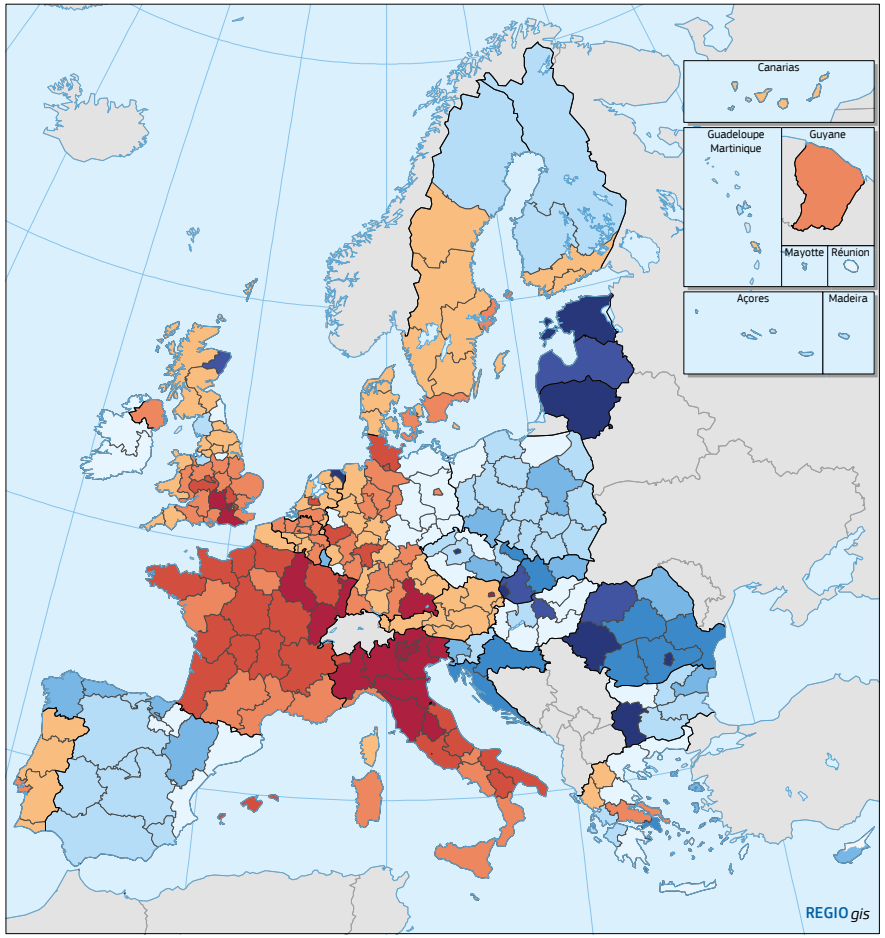
Sin embargo, varias regiones con un PIB per cápita cercano a la media de la UE parecen estancadas en una «trampa de renta media». En promedio, en muchas de estas regiones, el PIB per cápita descendió entre 2000 y 2015 con respecto a la media de la UE (véanse los mapas 1 y 2). Su industria manufacturera es más pequeña y débil que la de las regiones con un PIB per cápita más bajo y la de las que tienen un PIB per cápita más alto. Sus costes tienden a ser demasiado elevados para competir con las regiones con un PIB per cápita más bajo y sus sistemas regionales de innovación no son lo suficientemente fuertes para competir con las que disfrutan de uno más alto. Para mejorar su rendimiento, deben producirse varios cambios al mismo tiempo: una mayor orientación hacia las exportaciones, un cambio hacia nuevos sectores y actividades, un impulso de la investigación y la innovación, un aumento de la educación y la formación y una mejora del entorno empresarial. La globalización ha causado pérdidas importantes de puestos de trabajo en muchas de las regiones, pero impartir formación exclusivamente a trabajadores despedidos no garantiza la creación de empleo y la transformación estructural necesarias.

2. El empleo se ha recuperado, pero el desempleo sigue estando por encima del nivel anterior a la crisis

En 2016, la tasa de empleo de las personas de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años en la UE superó el nivel anterior a la crisis por primera vez. Dicha tasa fue del 71 %, 1 punto porcentual más que en 2008. Sin embargo, sigue estando muy por debajo del objetivo del 75 % para 2020 fijado por la Estrategia Europa 2020. No obstante, la situación varía considerablemente en el conjunto de la UE.

La tasa de desempleo en toda la UE ha caído desde un máximo del 10,9 % en 2013 al 8,6 % en 2016 y al 7,7 % en 2017, todavía por encima del 7 % de 2008. En algunos países, la tasa es inferior a la de 2008, pero en otros todavía es por lo menos

3 Documento de reflexión de la Comisión Europea sobre el encauzamiento de la globalización [COM(2017) 240 final de 10.5.2017].



Mapa 1: Variación del índice del PIB per cápita, 2000-2008

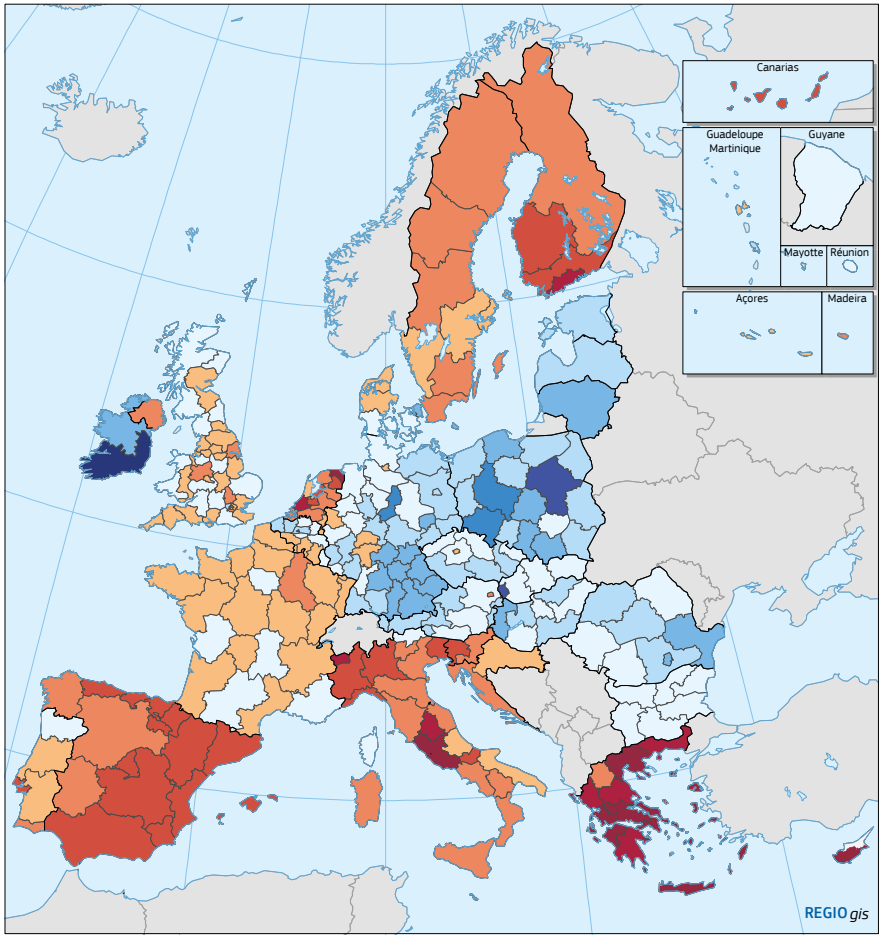
Diferencia en puntos del índice

< -20	5-10
-20--15	10-15
-15--10	15-20
-10--5	20-25
-5-0	> 25
0-5	No se dispone de datos

UE-28 = 0
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2: Variación del índice del PIB per cápita, 2008-2015

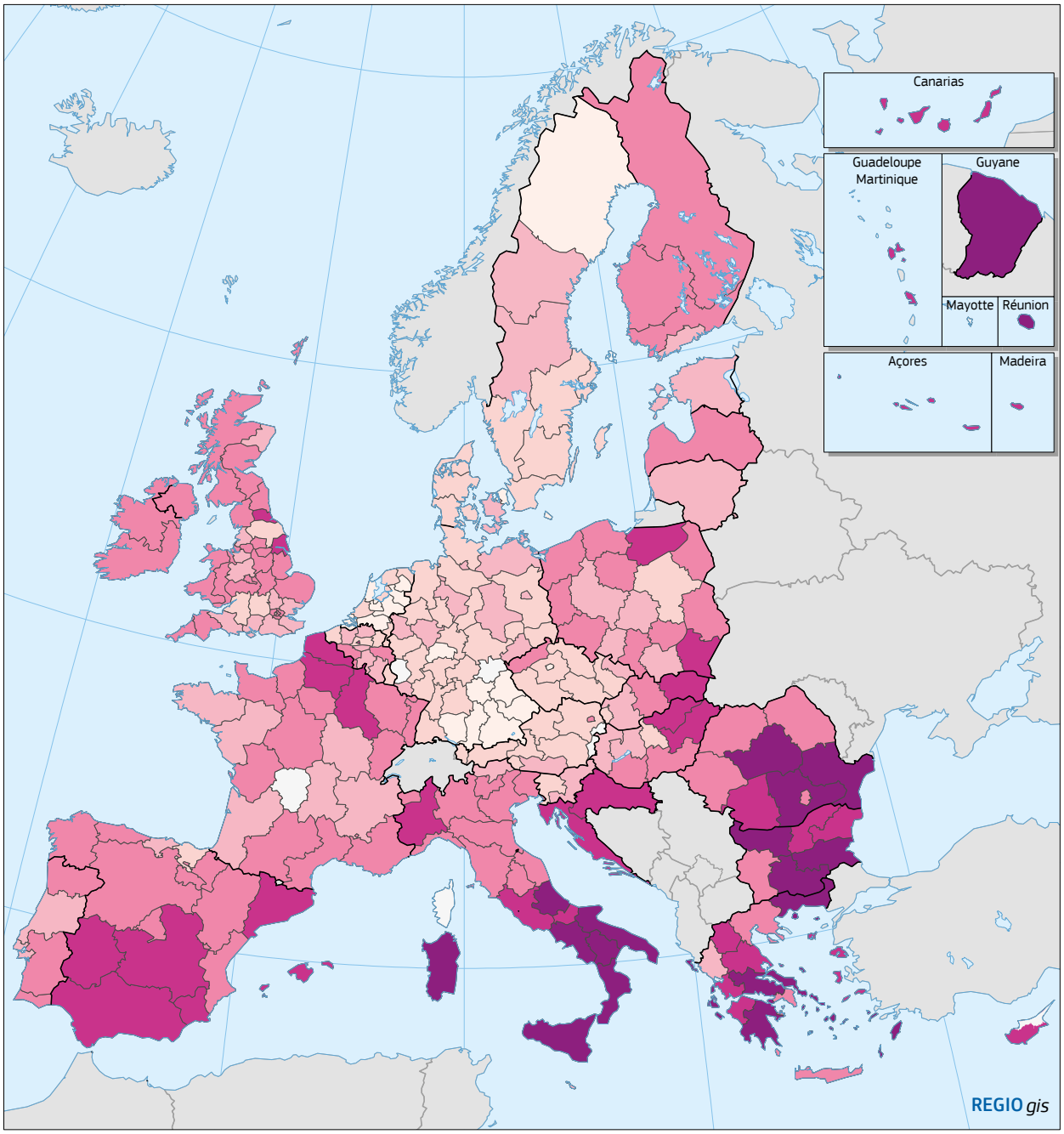
Diferencia en puntos del índice

< -20	5-10
-20--15	10-15
-15--10	15-20
-10--5	20-25
-5-0	> 25
0-5	No se dispone de datos

UE-28 = 0
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3: Población de 15 a 24 años que no está trabajando, estudiando ni formándose (ninis), 2016

Porcentaje de la población de 15 a 24 años

- < 5
- 5-7,5
- 7,5-10
- 10-15
- 15-20
- > 20
- No se dispone de datos

UE-28 = 11,5
Fuente: Eurostat.

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

5 puntos porcentuales más alta. Las desigualdades regionales en cuanto a las tasas de desempleo no habían disminuido hasta 2016, pero en gran parte habían dejado de ampliarse. No obstante, en especial los jóvenes menores de 25 años todavía se enfrentan a problemas a la hora de conseguir un empleo (véase el mapa 3).

Aunque entre 2010 y 2015 se produjeron algunos avances hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020, el ritmo de progreso no es suficiente para alcanzarlos en 2020. Las regiones más desarrolladas están más cerca de lograrlos, pero las regiones menos desarrolladas hicieron más progresos para conseguirlos hasta 2015. Las regiones en transición (las que se encuentran en medio) apenas progresaron y se verán superadas por las regiones menos desarrolladas en 2020 si las tendencias persisten. Las zonas rurales son las que más se alejan de cumplir los objetivos de la UE, pero progresaron más que las ciudades, los municipios y los suburbios hasta 2015.

3. Algunas regiones experimentan un rápido crecimiento de la población, mientras otras se despueblan

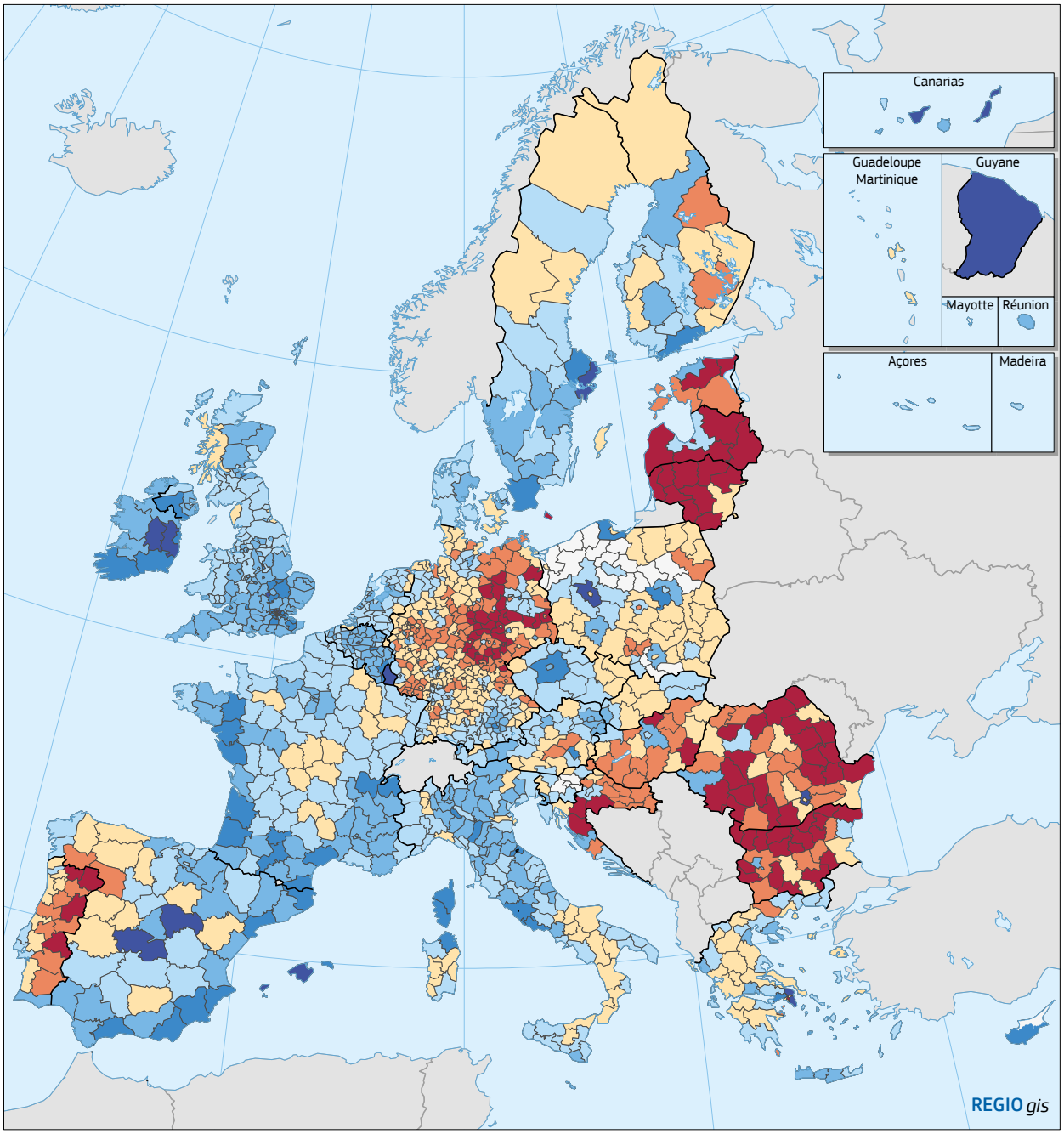
En 2015 se registró por primera vez un número mayor de defunciones que de nacimientos en la UE, lo que reforzó el impacto de la migración y la movilidad en la población regional (mapa 4). Las grandes diferencias respecto al desempleo y la renta en el conjunto de la UE alientan a las personas a trasladarse para encontrar mejores oportunidades de trabajo o huir del desempleo y la pobreza. Los desplazamientos han sido principalmente de la UE-13 a la UE-15 y, dentro de la UE-13, de las zonas rurales a las capitales u otras grandes ciudades. En varias regiones, esto ha dado lugar a rápidos cambios demográficos, que han sometido a las infraestructuras y los servicios públicos a presión, bien para ampliarlos o reducirlos.

En el pasado reciente, la UE también ha experimentado un aumento rápido de las solicitudes de asilo, hasta alcanzar 1,2 millones de primeras solicitudes tanto en 2015 como en 2016. Garantizar la integración efectiva de todos los refugiados o migrantes que residen legalmente en la UE es importante para la cohesión y la prosperidad futura. Mejorar sus competencias para que puedan encontrar un empleo, ayudarles a crear una empresa, proporcionarles mejor acceso a la financiación y luchar contra la discriminación son elementos clave para conseguirlo.

4. Las ciudades combinan las oportunidades con los retos

A pesar de la creciente concentración de empleo en las ciudades, el porcentaje más alto de hogares con baja intensidad laboral se registra en las ciudades de la UE-15. El riesgo de pobreza o exclusión social en la UE ha disminuido al nivel anterior a la crisis; en la UE-13, es incluso menor que antes de la crisis, pero en la UE-15 sigue siendo mayor que antes en las ciudades, los municipios y los suburbios. Esto pone de manifiesto el hecho de que existen bolsas de pobreza[4] incluso en las ciudades relativamente prósperas.

4 Documento de reflexión de la Comisión Europea sobre la dimensión social de Europa [COM(2017) 206 final de 26.4.2017].



Mapa 4: Variación total de la población en las regiones NUTS 3, 2005-2015

Variación total (en porcentaje)

- < -10
- -10--5
- -5-0
- 0-5
- 5-10
- 10-15
- > 15
- No se dispone de datos

UE-28 = 2,84
DK, DEA, DED, DEE: los datos anteriores a 2007 se obtuvieron mediante extrapolación.
PL52: NUTS 2
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Las ciudades son más eficientes en términos de energía y utilización del suelo[5] y ofrecen la posibilidad de un estilo de vida de baja emisión de carbono. Al mismo tiempo, la contaminación atmosférica, con todos sus efectos perjudiciales sobre la salud humana, sigue siendo una preocupación en muchas ciudades europeas.

Las estrategias integradas pueden tener un gran impacto en las ciudades. Por ejemplo, la mejora del transporte urbano puede reducir la congestión, hacer que las empresas sean más productivas y conectar los barrios desfavorecidos. Los institutos de enseñanza superior pueden contribuir a la integración de los migrantes, promover la innovación y proporcionar las capacidades que faltan en el mercado laboral local. Las soluciones basadas en la naturaleza, como las zonas verdes urbanas, pueden mejorar la calidad de vida, la calidad del aire y la biodiversidad.

5. Las inversiones en innovación, capacidades e infraestructuras no son suficientes

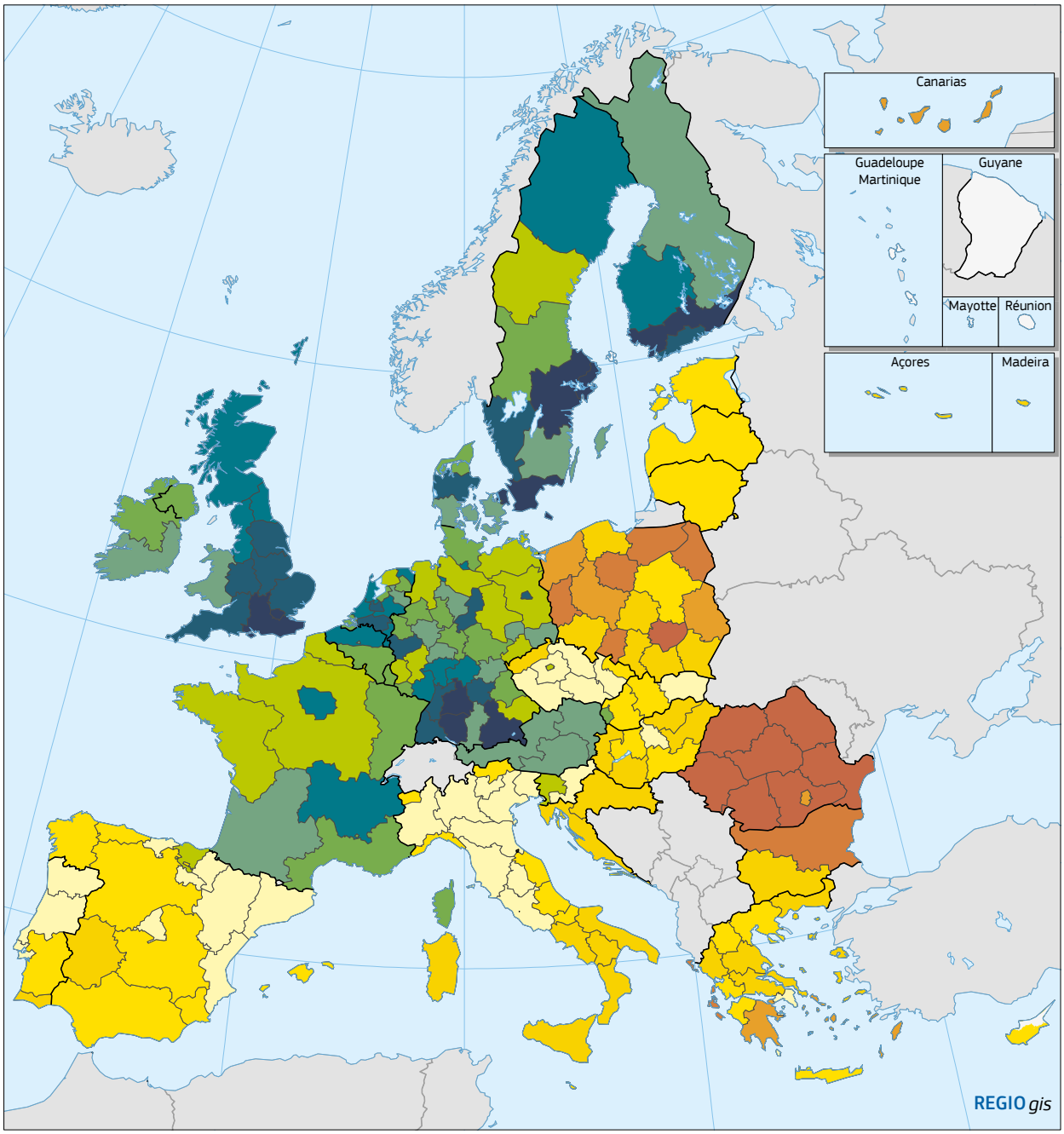
En general, la innovación en la UE sigue estando muy concentrada en un número limitado de regiones (véase el mapa 5). En los Estados miembros noroccidentales, las buenas conexiones interregionales, la mano de obra altamente cualificada y el entorno empresarial atractivo han permitido que las regiones vecinas se beneficien de su proximidad a las regiones en cuestión. En los Estados miembros del sur y el este, el rendimiento de la innovación es más débil y las regiones cercanas a los centros de innovación —principalmente las capitales— no se benefician de su proximidad. Esto exige unas políticas que conecten las empresas, los centros de investigación y los servicios empresariales especializados en todas las regiones. El aumento de la inversión en las capacidades podría ayudar a mejorar el crecimiento económico, disminuyendo la escasez de trabajadores cualificados, y a reducir la pobreza, el desempleo juvenil y la exclusión social.

La inversión pública en la UE todavía se encuentra por debajo del nivel anterior a la crisis, con grandes diferencias en algunos de los países más afectados por esta. Se necesitará una mayor inversión para completar la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y sus respectivas conexiones. Todos los hogares de la UE tienen acceso a los servicios de banda ancha básicos, pero el acceso de próxima generación, que es mucho más rápido, solo está disponible para el 40 % de los residentes rurales en comparación con el 90 % de los residentes en zonas urbanas.

6. Son necesarias más inversiones en eficiencia energética, energías renovables y transporte de bajas emisiones de carbono para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

Se ha avanzado considerablemente en la limitación del consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero. La mayoría de los Estados miembros han alcanzado o están a punto de alcanzar sus objetivos nacionales para 2020 en materia de emisiones de gases de efecto invernadero y energía renovable, gracias, en parte, a la crisis y la consiguiente disminución de la actividad económica. La

5 Comisión Europea y ONU-Hábitat: Informe sobre el estado de las ciudades europeas, 2016.



Mapa 5: Nivel de innovación regional, 2017

Modesta -
Modesta
Modesta +
Moderada -
Moderada
Moderada +
Importante -
Importante
Importante +
Líder -
Líder
Líder +

Fuente: Comisión Europea: Cuadro de indicadores de innovación regional, 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

recuperación actual puede, por lo tanto, poner en peligro estos logros. Alcanzar los objetivos de la UE más ambiciosos en cuanto a una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y que un 27 % de la energía proceda de fuentes renovables para 2030 exigirá un mayor esfuerzo. El reciente acuerdo sobre el clima [la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21)] también obliga a los Gobiernos a valorar cada cinco años si son necesarios objetivos más ambiciosos.

Para alcanzar el objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, es necesario adoptar un transporte energéticamente más eficiente y más limpio, así como hacer un uso más eficiente de la infraestructura de transportes existente. El transporte por carretera sigue siendo el modo de transporte predominante tanto para pasajeros como para mercancías y queda mucho por hacer para aumentar el uso del ferrocarril y las vías navegables, así como el transporte público[6].

El cambio climático tendrá efectos importantes en muchas regiones de la UE. Producirá cambios en el medio ambiente a los que a menudo será costoso adaptarse y que exigirán inversiones sustanciales para hacer que las regiones sean más resistentes a las consecuencias.

El estado del medio ambiente en la UE ha mejorado en los últimos años[7]. No obstante, siguen sin cumplirse objetivos medioambientales clave, como los referentes a la energía renovable, la eficiencia energética, la calidad del aire y, en algunos Estados miembros, el tratamiento de aguas residuales.

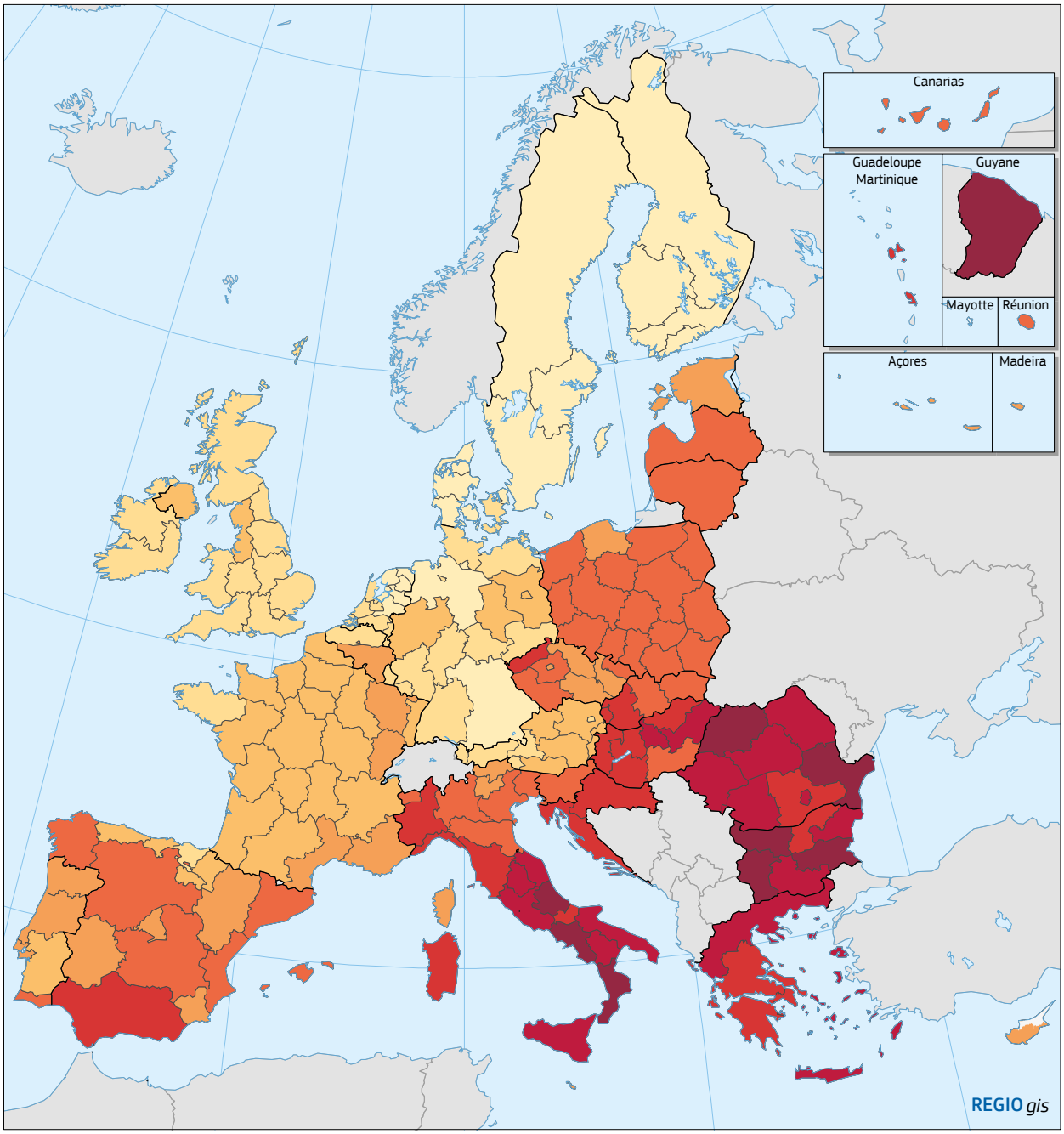
7. Cooperación y superación de obstáculos a través de las fronteras de la UE

La UE siempre ha apoyado la cooperación territorial, lo cual ha desempeñado un papel fundamental tanto para mitigar los efectos adversos de las fronteras interiores como para proporcionar soluciones innovadoras a los europeos en cuanto a investigación, cuestiones medioambientales, transporte, educación, energía, asistencia sanitaria, seguridad y formación. La cooperación territorial también puede ayudar a los países y las regiones a identificar soluciones a problemas comunes, incluidos aquellos relacionados con los nuevos retos mundiales.

Los programas de cooperación han contribuido a extender la economía del conocimiento por toda Europa, aumentando la capacidad de investigación y desarrollo y las transferencias de conocimientos técnicos entre las regiones, estimulando las inversiones en las pymes y diversificando las economías locales. Han mejorado la accesibilidad transfronteriza, la gestión conjunta de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

6 Comisión Europea: «Evaluación, en materia de eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en 2014 en la consecución de los objetivos nacionales en esa materia para 2020» [COM(2017) 56 final de 1.2.2017].

7 Agencia Europea de Medio Ambiente: Estado y perspectivas del medio ambiente, 2015.



Mapa 6: Índice europeo de calidad del gobierno, 2017

La desviación típica oscila desde calidad baja (negativa) hasta calidad alta (positiva).

- < −1,75
- −1,75−−1,25
- −1,25−−0,75
- −0,75−−0,25
- −0,25−−0,25
- 0,25-0,75
- 0,75-1,25
- > 1,25
- No se dispone de datos

UE = 0
Fuente: datos del Banco Mundial y de una encuesta regional sobre la calidad de gobierno.

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Sin embargo, a pesar de la eliminación de muchas barreras institucionales y reglamentarias, las fronteras siguen constituyendo un obstáculo al movimiento de bienes, servicios, personas, capital e ideas. La eliminación de dichas barreras no solo podría impulsar el crecimiento económico y mejorar el acceso a los servicios en las regiones en cuestión, sino también ayudar a las economías europeas a aprovechar plenamente los beneficios de la integración[8].

8. La mejora de la calidad de gobierno y la aplicación de reformas estructurales impulsaría el crecimiento

La baja calidad de gobierno obstaculiza el desarrollo económico y reduce los efectos de la inversión pública, incluida la cofinanciada por la política de cohesión (véase el capítulo 4). La eficiencia de la administración pública difiere entre los Estados miembros. Asimismo, existen importantes desigualdades dentro de muchos de ellos (véase el mapa 6). La mejora de las instituciones aumentaría el impacto de la política de cohesión.

Las reformas estructurales que mejoran la competencia, el entorno empresarial, la educación y las capacidades[9], así como los mercados laborales y los sistemas de protección social, pueden suponer grandes beneficios en términos de crecimiento de la productividad y el empleo. Esto es particularmente importante para las regiones y los países en los que la productividad apenas ha mejorado durante la última década[10]. Sin embargo, las reformas que requieren principalmente cambios reglamentarios y administrativos sin inversión no están vinculadas actualmente a la política de cohesión.

Según el informe de Doing Business[11], existen marcadas diferencias entre los Estados miembros en lo que se refiere al entorno favorable a la actividad empresarial. El estado del entorno empresarial también puede variar dentro de los países debido a las diferencias en la eficiencia de las autoridades locales.

La contratación pública abierta y transparente es esencial para promover el desarrollo y recompensar a las empresas más eficientes. Sin embargo, la utilización de procedimientos abiertos, la intensidad de la competencia y la velocidad de la toma de decisiones, así como el riesgo de corrupción, varían considerablemente entre las regiones.

Para impulsar el desarrollo económico y el impacto de la política de cohesión en las regiones de la UE, es preciso mejorar la eficiencia y la transparencia de las instituciones públicas, así como la eficacia de los sistemas judiciales. Asimismo, se requieren reformas para reducir los obstáculos reglamentarios y mejorar el funcionamiento del mercado laboral.

8 Politecnico di Milano: *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, 2017.

9 Comunicación de la Comisión Europea «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa» [COM(2016) 381 final de 2.6.2016].

10 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «La competitividad en las regiones de renta y crecimiento bajos. Informe sobre las regiones que van a la zaga» [SWD(2017) 132 final de 10.4.2017].

11 Banco Mundial. 2017. Doing Business 2017: «Equal Opportunity for All».

9. La inversión pública nacional aún no se ha recuperado

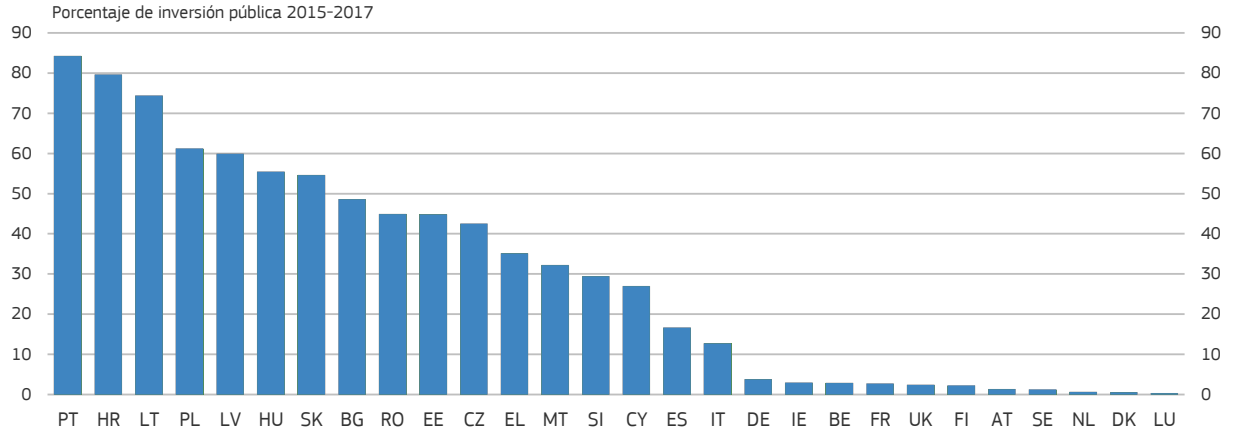
La economía de la UE se está recuperando gradualmente de un prolongado período de crisis que se caracterizó por una reducción significativa de la inversión en muchos Estados miembros y regiones. La inversión total como porcentaje del PIB disminuyó y apenas ha aumentado desde entonces.

Dado que la economía de la UE se ha recuperado, la deuda pública de los Estados miembros ha empezado a descender desde un máximo registrado del 87 %, aunque todavía se encuentra muy por encima de su nivel de 2007 del 58 %. Como consecuencia de la presión sobre las finanzas públicas, la inversión pública en la UE cayó del 3,4 % del PIB en 2008 al 2,7 % en 2016. En varios Estados miembros, la reducción del gasto favorable al crecimiento ha sido sustancial. Dado que la mayoría de estos Estados miembros tiene un PIB per cápita por debajo de la media de la UE, esta reducción podría suponer un riesgo para la disminución de las desigualdades en toda la UE en el futuro.

La inversión pública ocupó un lugar central en las negociaciones sobre el actual marco jurídico de los Fondos EIE. Uno de los objetivos principales fue mejorar la coherencia entre los Fondos y la gobernanza económica europea con el fin de garantizar que la eficacia del gasto financiado por estos está respaldada por unas políticas económicas saneadas.

Por este motivo, el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 otorga a la Comisión i) la facultad de solicitar cambios en los programas para abordar las prioridades de la política económica recomendadas por el Consejo y ii) la obligación de suspender los fondos en caso de que el Estado miembro no actúe eficazmente para abordar un déficit público o un desequilibrio macroeconómico excesivos. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión evalúa la aplicación de este artículo y explica por qué la Comisión no considera necesaria una propuesta legislativa de modificación en esta fase (véase el capítulo 5).

Ilustración 1: Financiación de la política de cohesión como porcentaje estimado de la inversión pública, 2015-2017



Fuente: Eurostat, DG REGIO

10. El papel fundamental de la política de cohesión para que la inversión pública redujera el impacto de la crisis

La política de cohesión es la principal política de inversión de la UE y proporciona una financiación equivalente al 8,5 % de las inversiones de capital de los Gobiernos de la UE, una cifra que alcanza el 41 % en la UE-13 y más del 50 % en varios países (véase el gráfico 1).

Dicha inversión aporta valor añadido a escala europea contribuyendo a:

- El **objetivo del Tratado de reducir las desigualdades**, en particular, en términos de renta per cápita y niveles de vida, así como de inclusión social y oportunidades de empleo.

- Los **bienes públicos europeos**, como la innovación y las infraestructuras digitales, las capacidades, la lucha contra el cambio climático, la reducción del riesgo de catástrofes, la transición energética y medioambiental, la inversión en asistencia sanitaria y social, así como el transporte público e inteligente.

- Los **beneficios colaterales** para los países de no cohesión derivados del aumento del comercio y los programas transfronterizos, transnacionales e interregionales.

Muchos de los ponentes participantes en el Foro de Cohesión de junio de 2017 destacaron que la política de cohesión presenta un fuerte valor añadido para la UE y subrayaron que ayuda a las regiones menos desarrolladas a seguir avanzando y a todas las regiones a invertir en las prioridades de la UE y abordar nuevos retos.

El impacto de la política de cohesión sobre las economías de la UE es importante y los efectos de las inversiones siguieron acumulándose a largo plazo. Según el modelo Quest, la inversión en el período 2007-2013 supuso un aumento del 3 % del PIB en los países de la UE-12 (es decir, excepto Croacia) en 2015 y dicho modelo estima un aumento similar en 2023 gracias a la inversión en el período 2014-2020[12].

Esto ha contribuido a una importante convergencia del PIB per cápita en estos países[13]. En la UE-12, el PIB aumentó de un 54 % de la media de la UE en 2006 a un 67 % en 2015. Además, los programas del período 2007-2013 supusieron directamente la creación de 1,2 millones de puestos de trabajo en las empresas que reciben ayudas.

Los países de no cohesión también se benefician de los efectos colaterales generados por las inversiones en los países de cohesión tanto de manera directa (gracias a la venta de bienes de inversión) como indirecta (gracias al aumento de los ingresos y, por tanto, del comercio). Se calcula que para 2023, los programas del período 2007-2013 aumentarán el PIB de los países de no cohesión en un 0,12 %, del cual, una cuarta parte gracias a los efectos colaterales del gasto en los países de cohesión. Este efecto es especialmente pronunciado para Austria y Alemania debido a sus estrechos vínculos comerciales.

12 En este caso para la UE-13, es decir, incluida Croacia.

13 En estándar de poder adquisitivo (EPA). Se eligió 2006 como año de referencia por ser el año anterior a los programas del período de 2007-2013, así como el año anterior a la adhesión de Bulgaria y Rumanía. En el momento de la publicación, 2015 era el último año para estas series de datos.

El apoyo a 1,1 millones de pymes en el marco de los programas del período 2014-2020 permitirá crear directamente más de 420 000 puestos de trabajo[14]. Se espera que gracias a los programas más de 7,4 millones de desempleados encuentren un empleo y otros 2,2 millones de personas en los seis meses siguientes a haber finalizado la formación cofinanciada por los programas. Además, los programas contribuirán a que más de 8,9 millones de personas obtengan nuevas cualificaciones.

Se está invirtiendo una importante cantidad de financiación en la economía digital, en la que se destinan 16 000 millones EUR para el desarrollo de la administración electrónica, los servicios y las aplicaciones de las TIC para las pymes, la banda ancha de alta velocidad, las redes energéticas inteligentes y los sistemas inteligentes de distribución de energía, así como los centros de datos a gran escala. Se prevé que dicha inversión proporcione acceso a la banda ancha a otros 14,5 millones de hogares.

La política de cohesión está realizando una inversión sustancial en la protección del medio ambiente y la eficiencia energética. Está previsto que se conecte a 17 millones de personas a instalaciones de tratamiento de aguas residuales y a otros 3,3 millones a redes energéticas inteligentes, al mismo tiempo que se ayudará a que 870 000 hogares reduzcan su consumo de energía.

Por otro lado, la inversión en transporte eliminará los cuellos de botella, reducirá los tiempos de trayecto y aumentará el número de tranvías y metros urbanos. Los programas prevén la renovación de más de 4600 km de líneas ferroviarias de la RTE-T, la construcción de 2000 km de nuevas carreteras de la RTE-T y el desarrollo o mejora de 750 km de líneas de tranvía y metro.

La política de cohesión también dedica una inversión sustancial a las infraestructuras sociales. Alrededor de 6,8 millones de niños obtendrán acceso a escuelas o guarderías nuevas o modernizadas y 42 millones de personas a servicios sanitarios mejorados.

Se espera que en el marco de los programas de cooperación territorial 240 000 personas participen en iniciativas de movilidad transfronteriza y 6900 empresas y 1400 instituciones de investigación en programas de investigación.

Para el período 2014-2020, se han introducido varias medidas para mejorar la calidad de las inversiones:

- Las **condiciones *ex ante***, que son condiciones previas vinculadas a los programas y que abordan los principales obstáculos sistémicos que impiden una inversión pública eficaz. Dichas condiciones han permitido la aceleración de las reformas en curso y el inicio de otras nuevas. Asimismo, han reforzado la capacidad administrativa para aplicar las normas de la UE relativas a la contratación pública, las ayudas estatales, la legislación ambiental y la lucha contra la discriminación[15].

14 El número de nuevos puestos de trabajo creados durante este período es menor en comparación con el período anterior porque a) están destinados a empleos innovadores, sostenibles y de alto valor añadido y b) el número al final del período suele ser considerablemente mayor que el número estimado al inicio de este. Véase la Comunicación «Reforzar la innovación en las regiones de Europa: Estrategias para un crecimiento resiliente, inclusivo y sostenible» [COM(2017) 376 final de 18.7.2017].

15 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «El valor añadido de las condiciones *ex ante* para la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos» [SWD(2017) 127 final de 31.3.2017].

- La **especialización inteligente**, que es la política industrial y de innovación descentralizada más completa que existe actualmente en Europa, reúne a los agentes clave (la comunidad investigadora, las empresas, las instituciones de educación superior, las autoridades públicas y la sociedad civil) para canalizar la ayuda en consonancia con el potencial local y las oportunidades del mercado. El objetivo es alcanzar una masa crítica, la innovación y un ascenso en la cadena de valor.

- Un **enfoque más orientado al logro de resultados**, lo que significa que los programas deben fijar objetivos específicos, traducidos en indicadores claros de resultados con objetivos e índices de referencia. Los informes periódicos muestran si los programas están alcanzando sus objetivos y los indicadores clave pueden seguirse en línea en una plataforma abierta de datos para comprobar su progreso. También existe una reserva de eficacia que puede liberarse si se cumplen los objetivos prefijados.

La financiación asignada a los proyectos seleccionados por los programas del período 2014-2020, hasta julio de 2017, representa el 39 % del total disponible. Aunque esta cifra es similar a la del período anterior, la ejecución ha sido lenta, lo cual pone de manifiesto que es preciso seguir abordando los problemas relativos a la simplificación y la capacidad. Todavía es demasiado pronto para hacer un seguimiento de los avances realizados en la consecución de los objetivos, que solo se harán evidentes cuando se hayan completado más proyectos.

11. La política de cohesión y el futuro de Europa

El Libro Blanco sobre el Futuro de Europa[16] abrió un debate sobre qué dirección debería tomar la UE en los próximos años. Junto con sus cinco documentos de reflexión, abarca tres grandes preguntas interrelacionadas relativas a la política de cohesión:

1 ¿Dónde debería invertir?
2 ¿Cuáles deberían ser las prioridades de inversión?
3 ¿Cómo debería aplicarse la política?

A continuación, se resumen estas cuestiones respecto a los retos identificados en el presente informe. Los dos acuerdos importantes que debe tener en cuenta la política de cohesión son el acuerdo de la COP21 sobre el cambio climático y los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para 2030.

El documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE[17] plantea la pregunta de si la política de cohesión debería invertir fuera de las regiones menos desarrolladas y las transfronterizas.

Desde su origen, la política de cohesión se ha centrado en especial en las regiones menos desarrolladas y la cooperación territorial. Asimismo, ha invertido en otras zonas mencionadas en el Tratado, como las zonas en las que se lleva a cabo una transición industrial, las zonas rurales y las regiones ultraperiféricas. También ha invertido en zonas con tasas de desempleo elevadas y zonas urbanas desfavorecidas. Durante

16 Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la UE-27 en 2025 [COM(2017) 2025 final de 1.3.2017].

17 Documento de reflexión de la Comisión Europea sobre el futuro de las finanzas de la UE [COM(2017) 358 final de 28.6.2017].

los dos últimos períodos de programación, la política de cohesión ha cubierto todas las regiones.

El presente informe pone de manifiesto que el impacto de la globalización, la migración, la pobreza y la falta de innovación, el cambio climático, la transición energética y la contaminación no se limita a las regiones menos desarrolladas.

La futura financiación para la cooperación transfronteriza debería seguir centrándose en las zonas con especial valor añadido para la UE y resolver los problemas transfronterizos, como los obstáculos y las lagunas existentes en diferentes esferas de política, incluido el transporte. Por último, también podría tomarse en consideración la puesta en común de servicios públicos conjuntos en regiones fronterizas vecinas y las necesidades de desarrollo institucional[18].

El documento de reflexión sobre las finanzas de la UE señala, de manera más general, que toda la financiación de la UE debe centrarse en los ámbitos en los que pueda obtenerse el mayor valor añadido para la UE. Identifica la inclusión social, el empleo, las capacidades, la investigación y la innovación, el cambio climático y la transición energética y ambiental como los ámbitos en los que debe centrarse la política de cohesión. Además, el documento de reflexión hace hincapié en otros ámbitos en los que la política de cohesión tiene un efecto positivo, como el apoyo a las pymes, las infraestructuras de asistencia sanitaria y sociales y las infraestructuras de transporte y digitales. Por último, pero no menos importante, subraya la necesidad de abordar la migración y la globalización.

Tanto el documento de reflexión como el presente informe sostienen que una mala calidad institucional reduce la competitividad, el impacto de la inversión y el crecimiento económico. Debería darse más importancia a la mejora de la calidad de gobierno, la aplicación de reformas estructurales y el fortalecimiento de la capacidad administrativa. Insisten en que puede ser necesario reforzar el vínculo con la gobernanza económica y el Semestre Europeo para garantizar que el sistema sea más simple, transparente y ofrezca incentivos positivos para aplicar reformas concretas a fin de fomentar la convergencia. Esto puede precisar nuevos enfoques, por ejemplo, mediante una mejor coordinación de los instrumentos disponibles y una participación más estrecha de la Comisión. La iniciativa para las regiones rezagadas[19] contenía varios elementos de éxito que podrían ampliarse. La necesidad de mejorar las instituciones también queda demostrada por los llamamientos a condicionar el desembolso de fondos de la UE a la legislación y a la adhesión de las instituciones a los valores comunes de la UE.

Además de los temas mencionados anteriormente sobre la cobertura territorial y las prioridades de inversión, el documento de reflexión examina varias opciones para mejorar la aplicación de la política de cohesión.

- Un conjunto único de normas para los fondos existentes garantizaría una inversión más coherente y facilitaría su aplicación para los beneficiarios. La coherencia también mejoraría con un código normativo único para la política de cohesión y

18 Comunicación de la Comisión Europea «Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE» [COM(2017) 534 final de 20.9.2017].

19 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «La competitividad en las regiones de renta y crecimiento bajo. Informe sobre las regiones que van a la zaga» [SWD(2017) 132 final de 10.4.2017].

otros instrumentos de financiación con programas o proyectos del mismo tipo. Esto debería permitir una mayor complementariedad entre la política de cohesión y la financiación de la innovación y las infraestructuras.

- El sistema de asignación de los fondos podría revisarse añadiendo criterios vinculados con los retos que afronta la UE, desde la demografía y el desempleo hasta la inclusión social y la migración, pasando por la innovación y el cambio climático.

- Los niveles de cofinanciación nacional para la política de cohesión podrían aumentarse para alinearlos mejor a los distintos países y regiones, así como para aumentar el sentimiento de implicación en la política.

- Dejar una parte de la financiación sin asignar podría aumentar la flexibilidad de la política de cohesión y su capacidad de responder con mayor rapidez a los nuevos retos.

- Podría lograrse una aplicación más rápida y una transición más suave entre los períodos de programación introduciendo cambios, como normas de liberación más estrictas, procedimientos más breves para el cierre de los programas y procesos más rápidos y flexibles para el nombramiento de las autoridades de gestión y para la programación.

- La complementariedad entre los instrumentos financieros podría mejorarse. Una coordinación ascendente, las mismas normas y una demarcación más clara de las intervenciones podrían garantizar la complementariedad entre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, el nuevo fondo de fondos de capital riesgo paneuropeo y los instrumentos de préstamo, garantía y capital gestionados por los Estados miembros en el marco de la política de cohesión.

- Por último, la gestión de la política es cada vez más compleja. Por lo tanto, es necesario un enfoque mucho más radical para simplificar su aplicación.

En la siguiente fase se invitará a las partes interesadas de la política de cohesión y al público en general a participar en la consulta pública como parte de la evaluación de impacto. En mayo de 2018, la Comisión tiene previsto adoptar la propuesta para el marco financiero plurianual, y a continuación las propuestas para la política de cohesión posterior a 2020.

Capítulo 1

Cohesión económica

- Tras la doble recesión en 2008 y 2011, la economía de la UE vuelve a crecer. Este crecimiento es particularmente notorio en los países de renta baja.
- La crisis truncó la tendencia anterior de reducción de las disparidades regionales del producto interior bruto (PIB) per cápita y del empleo. No obstante, ya se observan con claridad las primeras señales de reanudación de la convergencia, aunque, por el momento, estas dos variables en muchas regiones continúan por debajo de sus niveles previos a la crisis.
- En las regiones menos desarrolladas, el PIB per cápita está convergiendo hacia la media de la UE gracias a la aceleración del crecimiento de la productividad y al aumento del empleo.
- Las regiones con un elevado PIB per cápita han crecido a mayor ritmo que la media de la Unión Europea, algo que se debe en parte a que se han beneficiado de las economías de aglomeración nude la proximidad a la capital nacional o a una gran ciudad. Estos beneficios se pueden potenciar mejorando las conexiones entre una gran ciudad y su periferia rural u otras ciudades de menor tamaño, con el fin de permitir que compartan servicios especializados y de generar economías de escala.
- Las regiones con un PIB per cápita entre un 75 % y un 120 % del promedio de la UE parecen encontrarse atascadas en una especie de «trampa de la renta media». Entre el año 2000 y el 2015, el crecimiento del PIB per cápita de estas regiones se encontraba muy por debajo de la media de la UE. Sus sectores productivos son de menor tamaño y presentan mayores debilidades que los de las regiones con un PIB per cápita inferior o superior. Soportan unos costes excesivos y sus sistemas de innovación no son lo suficientemente fuertes como para competir a escala mundial.
- La innovación en la UE continúa caracterizándose por un alto grado de concentración. Sin embargo, en los Estados miembros noroccidentales las buenas conexiones regionales, una mano de obra cualificada y un entorno atractivo para los negocios han permitido que las regiones circundantes se beneficien de la cercanía a las más innovadoras. En los países del sur y el este de la UE, las regiones más innovadoras no son tan fuertes y, por lo tanto, las ubicadas cerca de ellas apenas resultan beneficiadas.

Capítulo 1

Cohesión económica

1. Introducción

Las disparidades económicas entre las distintas regiones se ha convertido en una amenaza para el progreso económico de la Unión Europea (Iammarino *et al.*, 2017) en un momento en que la globalización plantea nuevos retos para la cohesión económica. Pese a que las pruebas disponibles sugieren que, en términos globales, la economía de la UE se ha beneficiado —y continúa beneficiándose— de la globalización, estos beneficios no se trasladan de manera automática ni homogénea a todas las regiones europeas (Comisión Europea, 2017c).

La política de cohesión ha realizado una inversión muy importante para reducir las disparidades económicas entre las diferentes regiones de la Unión. Ha cofinanciado inversiones en materia de innovación, educación y redes digitales y de transporte, contribuyendo a crear un mercado único que estimula el crecimiento, la productividad y la especialización en diversos ámbitos de ventaja comparativa en todas las regiones. De ese modo, fortalece la posición de las empresas de la UE en los mercados mundiales, en los que deben competir tanto con empresas ubicadas en países en los que los costes son bajos como con otras altamente innovadoras.

La crisis ha provocado rupturas importantes en numerosas partes de la UE. Ha invertido las tendencias a largo plazo conducentes a una reducción de las disparidades regionales y ha provocado una disminución de la actividad económica y del empleo en muchos Estados miembros. No obstante, ya se pueden observar las primeras señales de reanudación del proceso de convergencia. Pese a ello, en muchas regiones el PIB per cápita y la tasas de ocupación siguen por debajo del nivel anterior a la crisis.

La política de cohesión ha realizado una contribución sustancial a la cohesión económica. Entre 2007 y 2014, en torno a 400 000 pequeñas y medianas empresas (pymes) recibieron apoyo en el marco de dicha política y se creó más de un millón de nuevos puestos de trabajo directos. Sin embargo, las disparidades económicas persisten y requieren una inversión muy importante, más allá del actual período de programación si se pretende reducirlas.

En este capítulo se describen las tendencias recientes de la cohesión económica en las regiones y ciudades de la UE. Se abordan las tendencias diferenciadas del PIB per cápita en el conjunto de la Unión y del efecto de la globalización, así como de los factores que subyacen a la competitividad regional, como el grado de penetración de la enseñanza superior, el espíritu emprendedor, la innovación y las redes digitales y de transporte. Asimismo, se presenta un indicador agregado, el índice de competitividad regional, cuya finalidad es sintetizar las diferentes dimensiones de la competitividad de las regiones de la UE.

El principal propósito del capítulo es destacar el comportamiento de las regiones menos desarrolladas y de determinados tipos de áreas, ciudades y zonas rurales.

2. Tendencias económicas observadas entre las regiones y los Estados miembros de la UE

2.1 Vuelve la convergencia

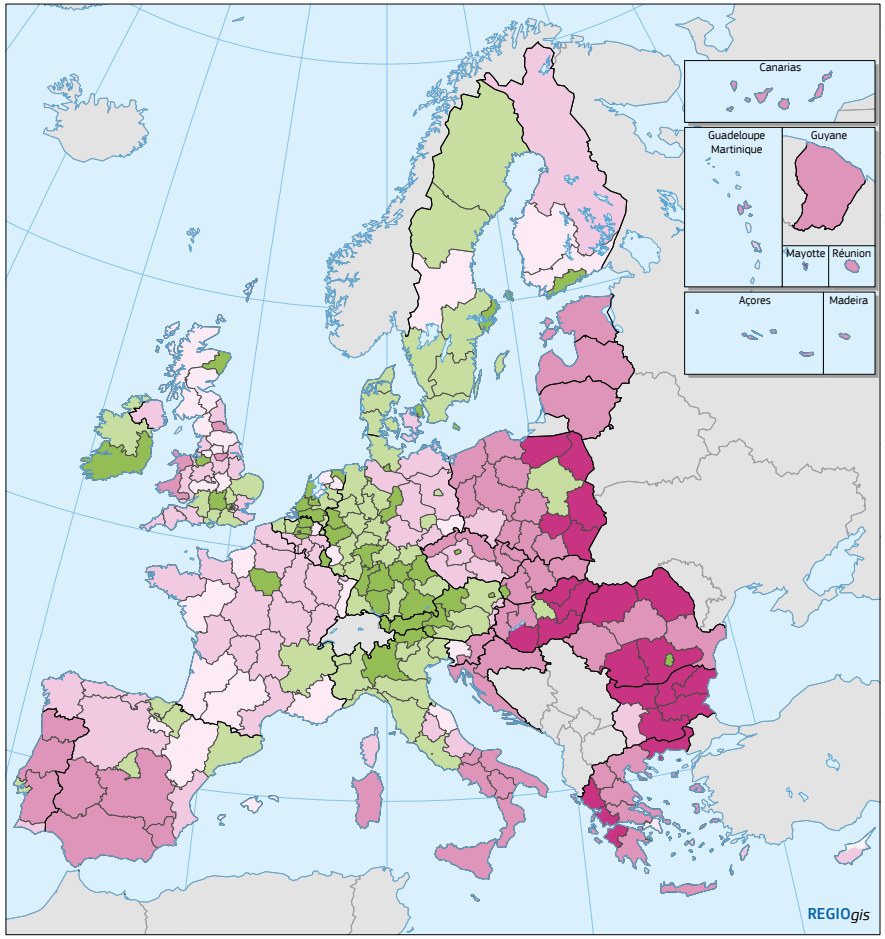
En 2015, más de uno de cada cuatro ciudadanos residentes en la UE (27 %) viven en regiones (NUTS 2) con un PIB per cápita en términos EPA[1] inferior al 75 % de la media de la UE (véase el mapa 1.1).

La mayoría pertenecen a Estados miembros del centro y el este de la Unión, así como a Grecia, Portugal, España y el sur de Italia. También incluyen la mayoría de las regiones ultraperiféricas[2]. En Bulgaria y Rumanía, el PIB per cápita es inferior al 50 % de la media de la UE en todas las regiones, salvo en las regiones capital de Yugozapaden y Bucureşti-Ilfov.

Entre 2000 y 2015, el PIB per cápita aumentó con respecto a la media de la UE en todas las regiones de los Estados miembros del centro y este de la Unión (mapa 1.2). En dicho período, el crecimiento fue par-

1 El producto interior bruto (PIB) per cápita en términos de estándar de poder adquisitivo (EPA) es el valor total de todos los bienes y servicios producidos por habitante. El EPA se ajusta para tener en cuenta las diferencias de poder adquisitivo entre unos países y otros debidas a diferencias en los niveles de precios.

2 La Unión Europea incluye nueve regiones ultraperiféricas, que se encuentran muy alejadas del continente europeo. Estas son: Guadeloupe, La Réunion, Mayotte, French Guiana, Martinique y Saint-Martin (Francia); Madeira y Azores (Portugal) y las Islas Canarias (España).



Mapa 1.1: PIB per cápita (en términos EPA), 2015

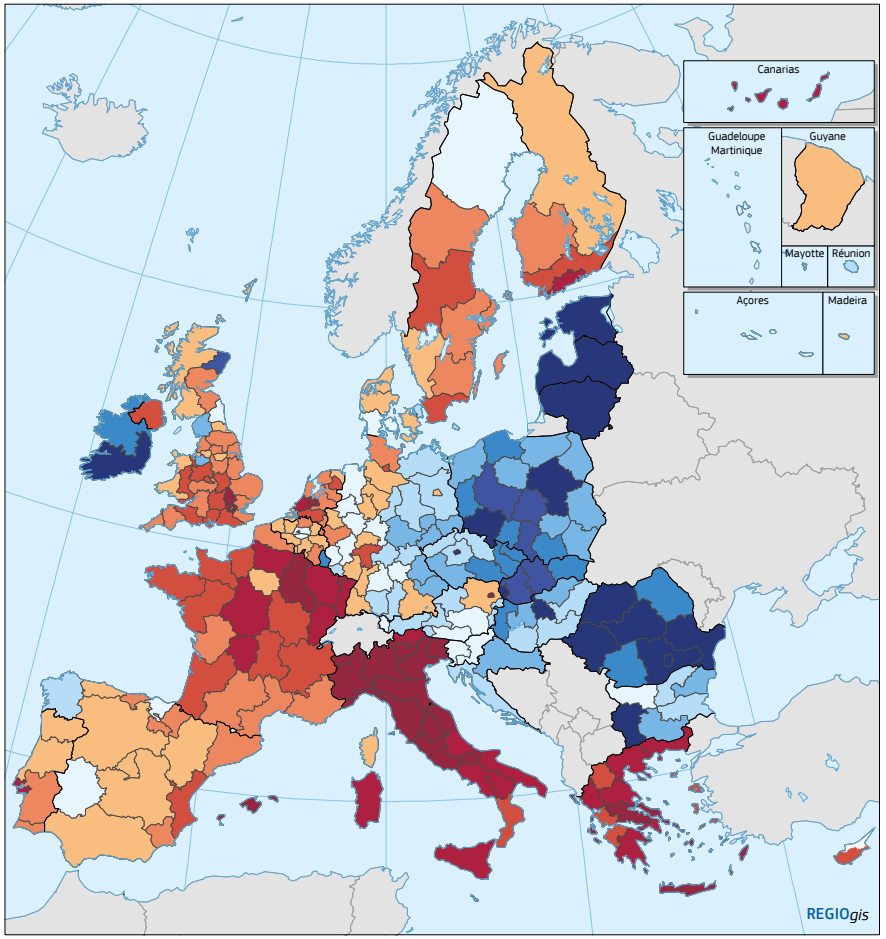
Índice, UE-28 = 100

- < 50
- 50-75
- 75-90
- 90-100
- 100-125
- >= 125

Los valores correspondientes a las dos regiones irlandesas en 2015 se han estimado a partir de los datos disponibles para 2014 y con base en las variaciones del dato nacional.
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.2: Variación del PIB per cápita, 2000-2015

Diferencia en puntos del índice

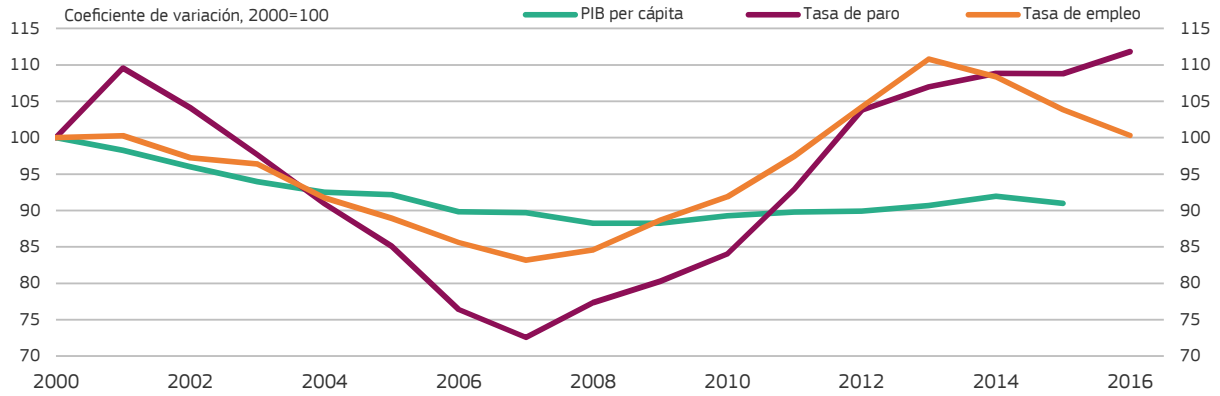
- < -20
- -20--15
- -15--10
- -10--5
- -5-0
- 0-5
- 5-10
- 10-15
- 15-20
- 20-25
- > 25
- No se dispone de datos

UE-28 = 0
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.1: Coeficiente de variación del PIB per cápita, tasa de ocupación (20-64 años) y tasa de desempleo en las regiones NUTS 2 de la UE-28, 2000-2016 (índices, 2000=100)



El coeficiente de variación está ponderado según la población de cada región.
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

ticularmente elevado en las regiones que albergan las capitales nacionales de Rumanía (del 56 % al 136 % de la media de la UE) y Bulgaria (del 38 % al 76 % del promedio de la Unión en 2015).

En Grecia, la situación empeoró. En 2008, tres de sus trece regiones presentaban un PIB per cápita superior al 75 % de la media de la UE; en cambio, en 2015, tan solo dos alcanzaban dicho nivel: Attiki, la región que alberga la capital del país (95 %) y la de Notio Aigaio, las islas meridionales del mar Egeo (75 %).

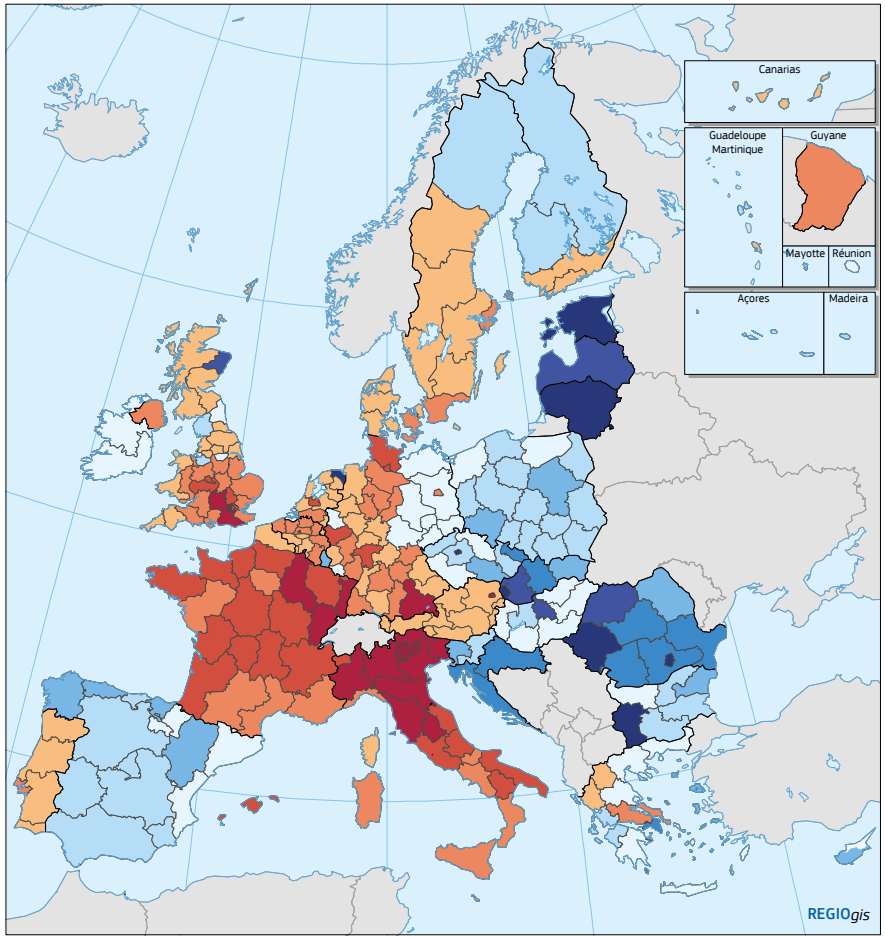
En Portugal, solamente dos regiones exhibían en 2015 un PIB per cápita por encima del umbral del 75 %, a saber, Lisboa (103 %) y Algarve (79 %). En ambos casos esta variable se situaba considerablemente por debajo del nivel que había alcanzado en 2008, antes de la crisis.

Se observan signos que apuntan a una reanudación del proceso de convergencia regional a largo plazo, que se vio interrumpido por la crisis económica. Con anterioridad a la crisis, las disparidades en términos de PIB per cápita que existían en la UE se estaban reduciendo (el coeficiente de variación se redujo un 12 % entre 2000 y 2008), debido principalmente a que las regiones con menores niveles de PIB per cápita crecían a mayor ritmo que la media (ilustración 1.1). Sin embargo, en los años de la crisis, entre 2008 y 2014, las disparidades regionales disminuyeron levemente: el coeficiente de variación aumentó un 4 % entre 2008 y 2014, aunque se mantuvo en un nivel muy inferior al del año 2000. En 2015 las disparidades comenzaron a estrecharse de nuevo, si bien todavía es demasiado pronto para saber si esta recuperación puede ser sostenida en el tiempo.

Las disparidades regionales de las tasas de ocupación se redujeron en 2013, aunque este efecto se vio precedido de un incremento significativo como resultado de la crisis; así, las disparidades en 2016 eran mucho más amplias que en 2008. En contraste, las diferencias en cuanto a las tasas de desempleo regionales continuaron aumentando (lo que refleja la mayor participación en el mercado laboral), aunque a menor ritmo que en 2012.

Entre 2000 y 2008, todas las regiones de la UE-13 salvo Malta convergieron hacia la media de la UE (mapa 1.3), con importantes avances (superiores a 20 puntos del índice) en las regiones que albergan las capitales nacionales de Bulgaria, la República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia, así como en los Estados bálticos. La convergencia se apreció en la mayoría de las regiones griegas, mientras que el efecto fue el contrario en las italianas y en el territorio continental de Portugal.

Entre 2008 y 2015, todas las regiones de la UE-13 convergieron excepto Cyprus y Praha (véase el mapa 1.4). Los Estados bálticos, que resultaron muy afectados por la crisis, lograron converger de todos modos. Las regiones griegas experimentaron importantes reducciones de su PIB per cápita con respecto a la media de la UE, llegando a retroceder más que lo que habían logrado converger entre 2000 y 2008. Casi todas las regiones portuguesas e italianas continuaron con su proceso de divergencia. España también se vio afectada por la



Mapa 1.3: Variación del índice del PIB per cápita, 2000-2008

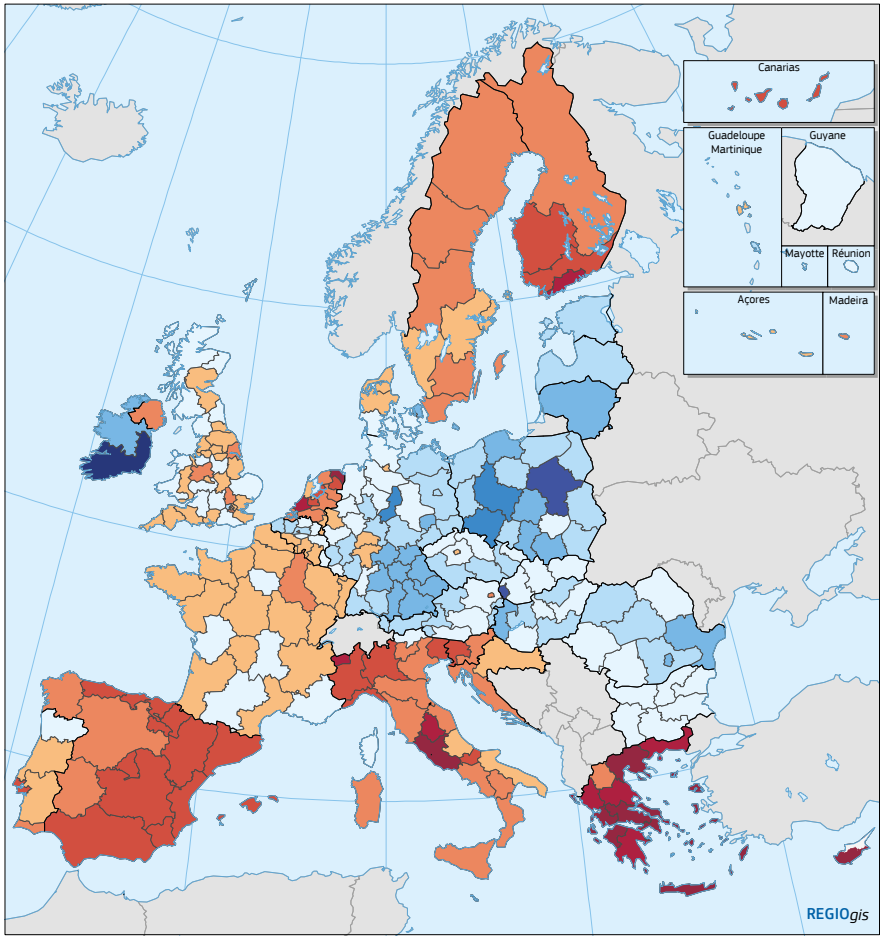
Diferencia en puntos del índice

< -20	5-10
-20--15	10-15
-15--10	15-20
-10--5	20-25
-5-0	> 25
0 – 5	No se dispone de datos

UE-28 = 0
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.4: Variación del índice del PIB per cápita, 2008-2015

Diferencia en puntos del índice

< -20	5-10
-20--15	10-15
-15--10	15-20
-10--5	20-25
-5-0	> 25
0-5	No se dispone de datos

UE-28 = 0
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

crisis y abandonó la senda de la convergencia, aunque en menor medida que Grecia.

En términos globales, los mayores incrementos relativos del PIB per cápita entre 2000 y 2015 se produjeron en la UE-13, mientras que las mayores reducciones tuvieron lugar en Grecia e Italia, aquí tanto antes como después de la crisis (véase el mapa 1.2). Sin embargo, algunas regiones de Bélgica, los Países Bajos, Francia y el Reino Unido también experimentaron fuertes caídas.

Las teorías del crecimiento económico generalmente aceptadas predicen que cuanto menor sea el PIB per cápita inicial, mayor será el crecimiento. De hecho, el crecimiento fue superior a la media en las regiones menos desarrolladas y en las de transición (en su mayoría, en Estados miembros menos desarrollados y de desarrollo moderado[3], ilustración 1.2); en las regiones pertenecientes a Estados miembros menos desarrollados y de desarrollo moderado, el PIB per cápita creció a mayor ritmo que la media de la UE.

La crisis económica y financiera provocó entre 2009 y 2015 una reducción del PIB per cápita en aproximadamente un 40 % de las regiones, fundamentalmente en Irlanda, Italia, España, Portugal y Grecia; en la mayor parte de las regiones griegas, la caída llegó a ser superior a un 3 % anual. El proceso de convergencia se vio interrumpido, dado que varias de las regiones menos desarrolladas y de transición crecían menos que la media de la UE (ilustración 1.3).

A partir del año 2000 la convergencia estuvo impulsada principalmente por el avance de las economías menos desarrolladas. A lo largo del período 2001-2016, el PIB per cápita creció con mayor rapidez en términos reales en los Estados miembros menos desarrollados que en otros, y está previsto que esta tendencia se mantenga en 2017 y 2018 (ilustración 1.4).

De 2011 a 2013, la tasa media de crecimiento en los Estados miembros de desarrollo moderado fue inferior a la registrada en los Estados miembros altamente desarrollados (divergencia). Tan solo consiguieron superar a estos en 2014, y se prevé que el crecimiento del PIB per cápita de los Estados miembros de desarrollo moderado se situará en torno al 2,5 % tanto en 2017 como en 2019 (frente al 3,5 % en los Estados miembros menos desarrollados).

Regiones ultraperiféricas de la UE

La Unión Europea incluye nueve regiones ultraperiféricas; estas regiones se encuentran geográficamente alejadas del continente y se ubican en la cuenca del Caribe, la región macaronésica y el Océano Índico. Se rigen por las disposiciones de los tratados de la UE y forman parte de la Unión.

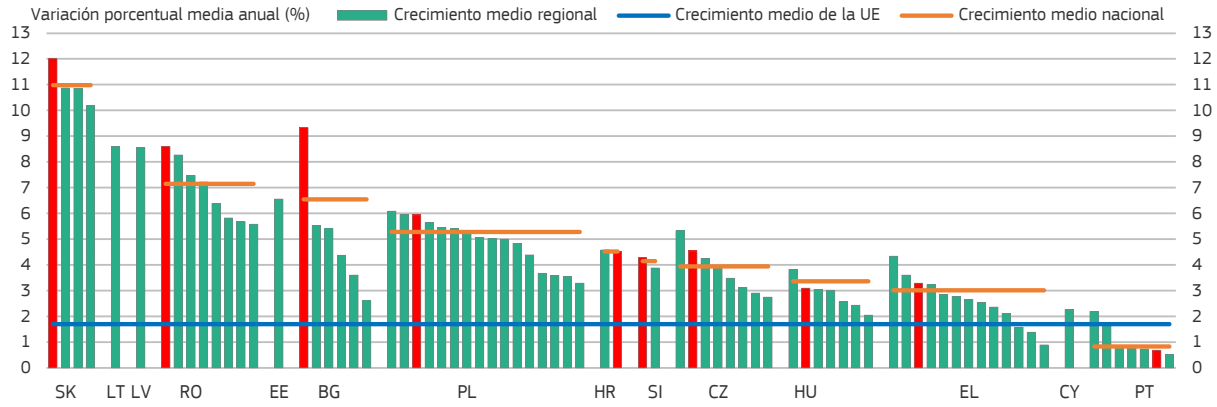
En dichas regiones vive un total de aproximadamente 5 millones de personas. Algunas de ellas registran un crecimiento significativo de su población debido a la inmigración. En la mayoría de ellas la media de edad es muy inferior a la de sus respectivos territorios continentales.

Las regiones ultraperiféricas presentan un PIB per cápita menor que la media de la UE. En Mayotte, con una población de unos 213 000 habitantes, apenas llega a un 25 % de la media. En estas regiones el desempleo también es elevado, superior al de sus respectivos territorios continentales, sobre todo entre los jóvenes (de 15 a 24 años). La tasa de paro se sitúa en torno al 47 % en Guadeloupe, el 51 % en las Islas Canarias y el 55 % en Mayotte. Estas regiones representan un activo para la UE en numerosos ámbitos, por ejemplo la biodiversidad, la adaptación al cambio climático y su mitigación, el crecimiento respetuoso con el medio ambiente y la economía circular. Además, están involucradas en numerosos campos de investigación, como las energías renovables, las ciencias del mar o el estudio del espacio. Sin embargo, debido a su lejanía, a sus características topográficas y a su clima, así como al reducido tamaño de sus mercados y al hecho de que ocho de ellas sean islas, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 349 de dicho Tratado) les otorga un estatuto especial. De ese modo se diferencian del resto de las regiones de la UE y de los países y territorios de ultramar (PTU) asociados a la Unión.

Durante el otoño de 2017 la Comisión adoptará una nueva estrategia para estas regiones, inspirada en el trabajo del 4.º Foro de las regiones ultraperiféricas celebrado en marzo de 2017 y en las propuestas que presentaron en dicho foro las propias regiones, los Estados miembros afectados y el Parlamento Europeo.

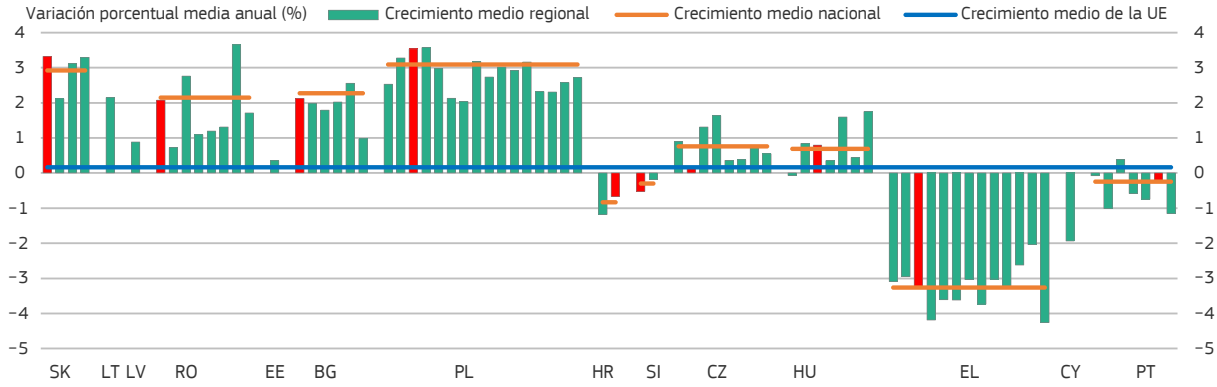
3 En la sección «Terminología» puede consultarse la lista de Estados miembros menos desarrollos y de desarrollo moderado.

Ilustración 1.2: Tasas de crecimiento del PIB per cápita de las regiones ubicadas en los Estados miembros menos desarrollados o con un nivel de desarrollo moderado, 2001-2008



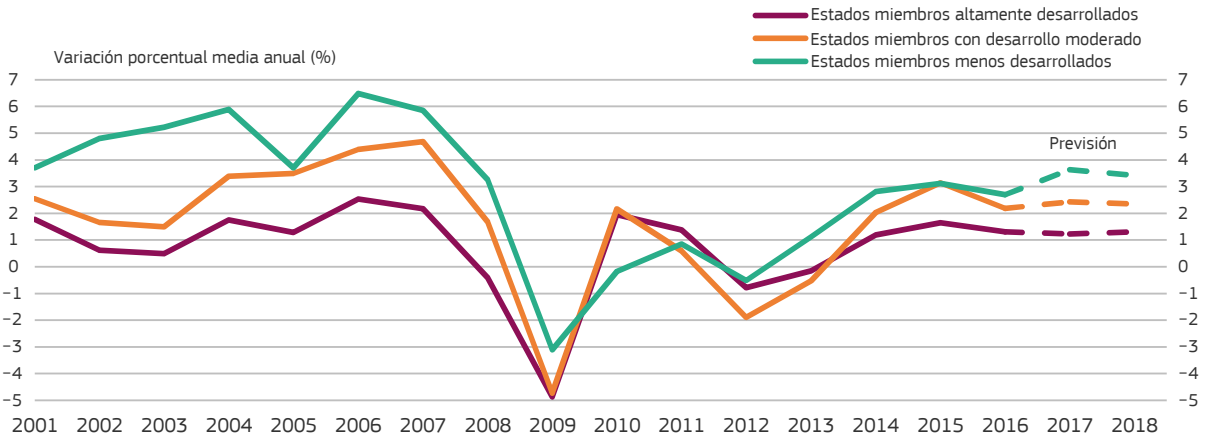
PL: 2004-2008; las regiones que albergan las capitales nacionales figuran señaladas en rojo. Las regiones aparecen clasificadas según sus tasas de crecimiento durante el período 2001-2008.
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

Ilustración 1.3: Tasas de crecimiento del PIB per cápita de las regiones ubicadas en los Estados miembros menos desarrollados o con un nivel de desarrollo moderado, 2009-2015



Las regiones que albergan las capitales nacionales figuran señaladas en rojo. Las regiones aparecen clasificadas según sus tasas de crecimiento durante el período 2001-2008.
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

Ilustración 1.4: Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, UE-28, 2001-2018



Fuente: Eurostat, DG ECFIN, cálculos de la DG REGIO

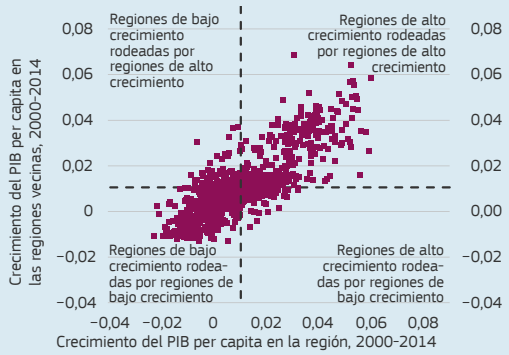
Factores determinantes del crecimiento del PIB en las regiones NUTS 3

De acuerdo con la teoría económica generalmente aceptada, las condiciones socioeconómicas iniciales determinan de un modo fundamental el crecimiento del PIB per cápita en un determinado período. A continuación se examina esta relación para el período comprendido entre 2000 y 2014. Puede consultarse un análisis más detallado en Lavalle *et al.* (2017).

Factores determinantes del crecimiento del PIB y papel de las externalidades espaciales

Las externalidades espaciales son el efecto derivado del crecimiento económico de una región sobre el crecimiento de las regiones vecinas. Estas externalidades pueden ser positivas, de manera que el crecimiento de las regiones próximas se refuerce mutuamente, o negativas, lo que implica que una región crece a expensas de las que la rodean. La ilustración 1.5 muestra que las regiones de la UE con mayores tasas de crecimiento están rodeadas principalmente por otras regiones con alto crecimiento; se observa una concentración relativa de dichas regiones en el cuadrante superior derecho (y relativamente baja en el cuadrante inferior derecho). Al mismo tiempo, las regiones con bajos niveles de crecimiento suelen estar rodeadas por otras en las que el crecimiento también es reducido; la mayoría de ellas ocupa el cuadrante inferior izquierdo, y no el cuadrante superior izquierdo.

Ilustración 1.5: Efecto de arrastre espacial del crecimiento económico entre regiones de la UE, 2000-2014



Fuente: Lavalle et al. (2017)

La relación entre el crecimiento regional y las condiciones iniciales se analiza sobre la base de un modelo de retraso espacial, que parte de la hipótesis de que el crecimiento económico de una región viene determinado por el crecimiento medio de las regiones que la rodean junto con una serie de factores adicionales que explican las diferencias de crecimiento entre regiones. Desde el punto de vista formal, el modelo se define del siguiente modo:

$$Y=\rho WY+X\beta+u$$

donde Y es la tasa de crecimiento del PIB per cápita, X es un conjunto de características regionales específicas y W es una matriz que describe el vínculo espacial que existe entre las diversas regiones. En concreto, dos regiones se consideran vecinas si el trayecto por carretera entre ellas tiene una duración máxima de 150 minutos (con base en el modelo *Trans Tools* desarrollado por el CCI).

Cuadro 1.1. Resultados de la estimación («+» representa un efecto positivo y «–» un efecto negativo)

Variable dependiente: crecimiento del PIB per cápita en el período 2000-2014

Variable	Efecto directo	Efecto indirecto	Efecto directo	Efecto indirecto
PIB per cápita inicial en el año 2000 (logaritmo)	–	–	–	–
Porcentaje de población de 25 a 64 años con estudios secundarios superiores en el año 2000	+	+	+	+
Población de 25 a 64 años con educación superior en el año 2000	+	+	+	+
Aglomeración en el año 2000	+	+	+	+
Porcentaje de empleo en sectores comerciales en el año 2000	+	+		
Porcentaje de empleo en sectores no comerciales en el año 2000			–	–
Crecimiento del PIB per cápita en las regiones vecinas	+	+		
R^2	0,80	0,80		

Todos los coeficientes son estadísticamente distintos de cero al nivel del 1 %, 5 % o 10 %. La proporción de empleo en los sectores comerciales y no comerciales no se puede incluir en la misma regresión, puesto que su suma es 1.

El *efecto directo* reflejado en el cuadro siguiente mide la repercusión de las variables explicativas en la propia región; el efecto indirecto mide la repercusión de las variables explicativas de las regiones vecinas sobre la región, y, por tanto, captura los efectos causados por las externalidades espaciales.

Sus resultados más importantes se pueden resumir como sigue:

Las externalidades espaciales entre regiones revisten una importancia crucial. Aproximadamente la mitad del crecimiento de una región a lo largo del período se explica por el crecimiento que se produce en las regiones vecinas.

Las economías menos desarrolladas están alcanzando al resto. El PIB per cápita del año inicial tiene una incidencia negativa, lo que implica que las regiones menos desarrolladas tendieron a crecer con mayor rapidez que las más desarrolladas y es posible que lleguen a ponerse a su nivel.

El segundo ciclo de enseñanza secundaria y la enseñanza superior constituyen potentes motores de crecimiento. Las personas con alto nivel educativo pueden trasladarse a vivir o trabajar a regiones vecinas, o trabajar en empresas que mantengan vínculos con otras ubicadas en dichas regiones, potenciando de ese modo el crecimiento de estas.

Se confirma que las economías de aglomeración impulsan el crecimiento económico. La aglomeración implica economías de escala, una mayor probabilidad de innovación y la concentración de servicios de alto nivel que son fundamentales para el crecimiento. Además, la aglomeración produce un efecto directo y un efecto indirecto sobre el crecimiento a través de la mayor interacción entre las empresas y entre los ciudadanos.

Los sectores comerciales ejercen un efecto positivo sobre el crecimiento económico. En este caso los canales a través de los que se transmite el efecto indirecto podrían guardar relación con las relaciones laborales o de subcontratación.

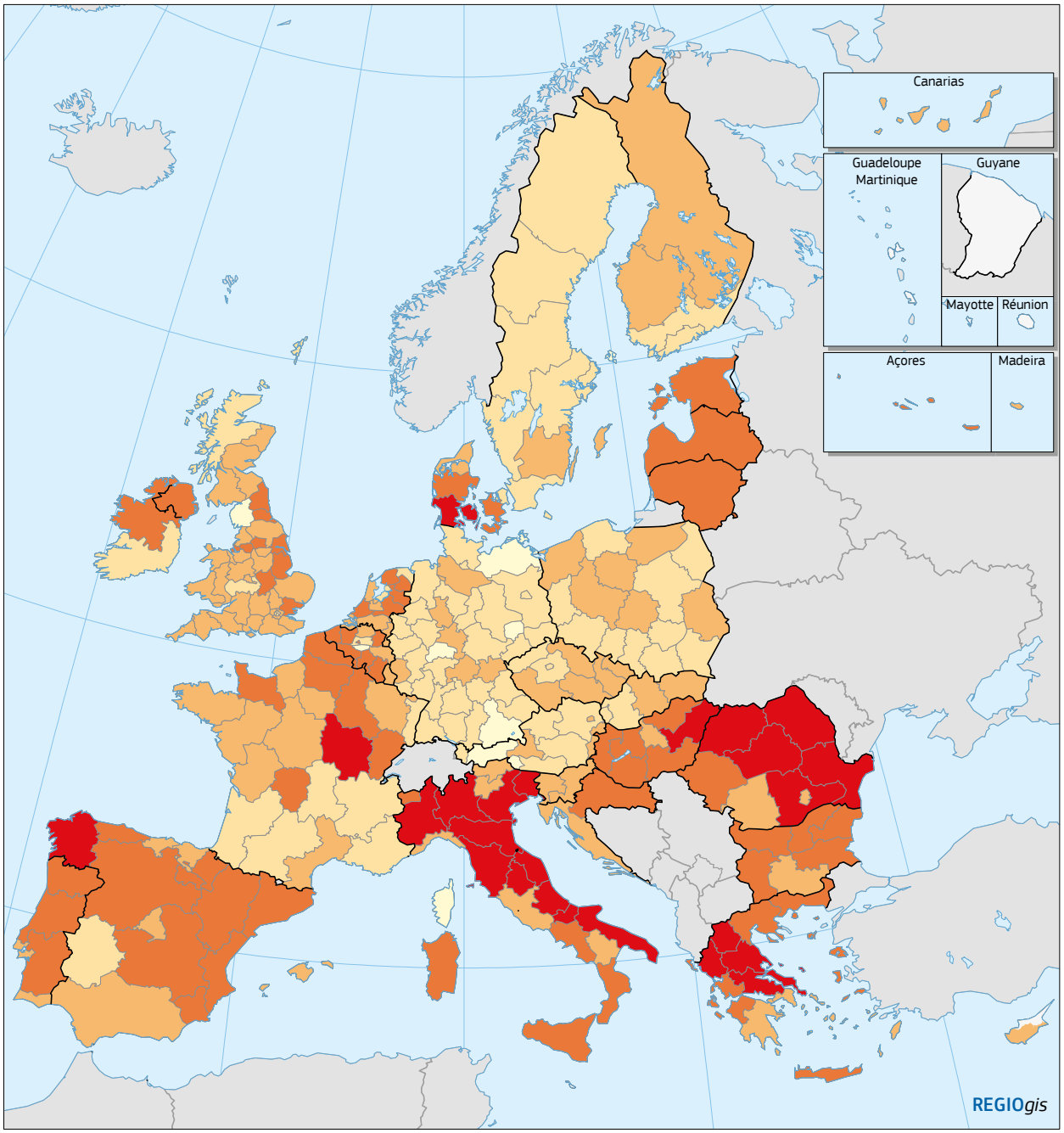
Según un documento de reflexión publicado por la Comisión Europea (2017c), la globalización tuvo un efecto fuertemente diferenciado en las diversas regiones de la UE. Pese a que algunas de ellas gozan de buena posición para aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece, en otras se han perdido puestos de trabajo, los salarios se han estancado y las cuotas de mercado se han reducido como consecuencia de la llegada de competidores de bajo coste a los sectores tecnológicamente más avanzados.

La mejor respuesta ante la globalización es un esfuerzo constante para ascender por la cadena de valor. Esto exige innovación, espíritu emprendedor, transferencia de conocimientos y una mejora continua de la cualificación de la mano de obra. Las regiones innovadoras que cuentan con una proporción elevada de puestos de trabajo de alta cualificación y con una fuerza laboral altamente cualificada tienen menor probabilidad que otras de sufrir pérdidas importantes de puestos de trabajo.

Existen cuatro factores de riesgo muy importantes asociados a la globalización y al cambio tecnológico: 1) una proporción elevada de puestos de trabajo en un sector productivo de baja tecnificación, 2) el rápido aumento de los costes laborales unitarios del sector productivo a lo largo de la última década, que puede poner en peligro la competitividad y reducir la cuota de mercado, 3) un porcentaje importante de población en edad de trabajar con un bajo nivel de estudios, y 4) la caída del empleo en el sector industrial producida entre 2000 y 2014 (mapa 1.5). En torno al 9 % de las regiones de la UE, ubicadas en siete Estados miembros diferentes, se encuentran en riesgo debido a la globalización, al encontrarse expuestas a los cuatro factores enumerados. La mayoría se encuentran en países del sur, el centro o el este de Europa, aunque también existen regiones de alto riesgo en Dinamarca, Francia, Irlanda y el Reino Unido. Numerosos Estados miembros presentan una situación mixta, con algunas regiones expuestas a tres o cuatro riesgos y otras a solo uno o a ninguno de ellos. Estos riesgos pueden disminuir a lo largo del tiempo, si bien es probable que dicha reducción sea lenta, puesto que los cambios en los niveles educativos o de innovación requieren un tiempo.

2.2 Las regiones menos desarrolladas conservan un sector productivo sólido, pero necesitan modernizar su agricultura

En 1995, la industria, sin contar la construcción (es decir, fundamentalmente el sector productivo),



Mapa 1.5: Factores de riesgo asociados a la globalización y al cambio tecnológico

Número de factores de riesgo sobre un total de 4 (véase la nota)

0 3
1 4
2

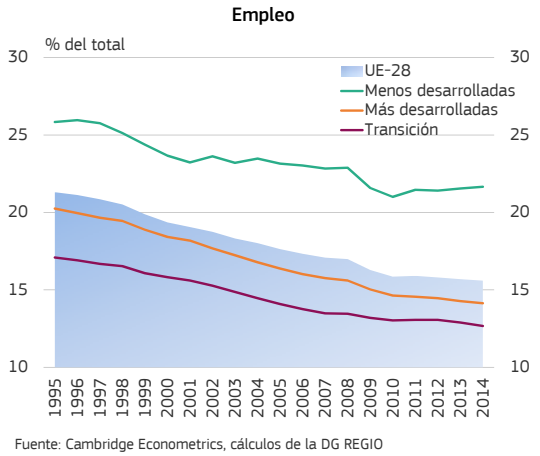
Un factor de riesgo se define como un valor negativo para el primer indicador y un valor superior a la media de las regiones de la UE para los indicadores siguientes:
- crecimiento del empleo industrial entre 2000 y 2014;
- proporción de empleo en sectores productivos de baja tecnificación, 2016;
- porcentaje de población de 25 a 64 años con bajo nivel educativo, 2016;
- variación de los costes laborales unitarios del sector productivo entre 2003 y 2014.

Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

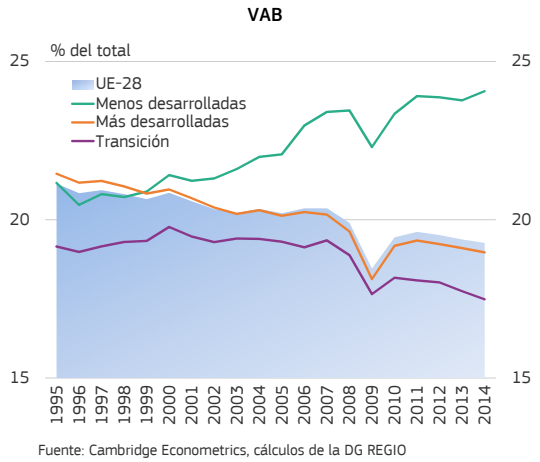
0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.6: Porcentajes de empleo y VAB en la industria (excluida la construcción) en el período 1995-2014



Fuente: Cambridge Econometrics, cálculos de la DG REGIO



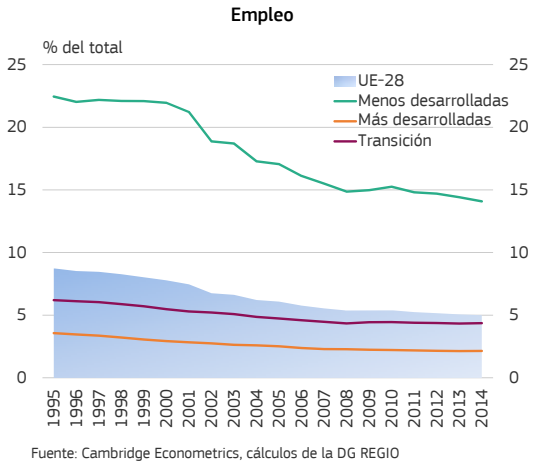
Fuente: Cambridge Econometrics, cálculos de la DG REGIO

representaba alrededor del 21 % del empleo y del valor añadido bruto (VAB) de la Unión Europea. El auge de los servicios, la automatización de la producción y la deslocalización de parte de ella hacia las economías emergentes han provocado una reducción sostenida del peso de ambas variables, hasta situarse en un 19 % en el caso del VAB y un 16 % en lo que atañe al empleo (ilustración 1.6).

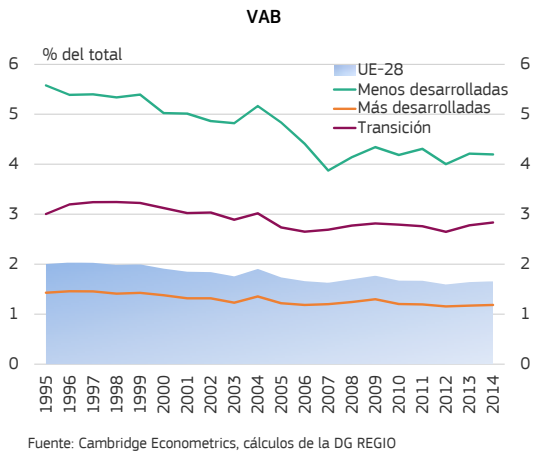
En las regiones menos desarrolladas, la proporción del VAB y del empleo industrial es, en promedio, mayor que en las regiones más desarrolladas y de transición[4]. Además, el peso del VAB aumentó a lo largo del citado período (pasando del 21 % al 24 %), mientras que el del empleo disminuyó —aunque menos que en otras regiones—, lo que implica un incremento de la productividad de la industria en relación con otros sectores.

La reducción del peso del empleo agrícola en la UE en estos veinte años ha sido muy importante, sobre todo en las regiones menos desarrolladas. En 1995 representaba aproximadamente un 9 % del empleo total, mientras que en 2012 había caído al 5 %; por su parte, la proporción del VAB se situaba en ese momento por debajo del 2 % debido a la baja productividad —lo que refleja, en parte, la agricultura de subsistencia de los países de la UE-13— (ilustración 1.7). En las regiones menos desarrolladas, el porcentaje cayó del 22 % al 14 % entre 1995 y 2014, y es probable que continúe disminuyendo a medida que aumente la productividad.

Ilustración 1.7: Porcentajes de empleo y VAB en la agricultura en el período 1995-2014



Fuente: Cambridge Econometrics, cálculos de la DG REGIO



Fuente: Cambridge Econometrics, cálculos de la DG REGIO

4 En la sección «Terminología» se puede consultar una definición del concepto de regiones «menos desarrolladas», «de transición» y «más desarrolladas».

La política agrícola común de la UE y el enfoque del programa LEADER

La política agrícola común de la UE (PAC) aborda asuntos de alto valor social en relación con la agricultura y las zonas rurales. Aproximadamente la mitad del territorio de la UE está cultivado y el sector primario agrícola representa un 5 % del empleo total: once millones de explotaciones agrícolas emplean a unos veintidós millones de personas. Junto con los sectores de transformación de alimentos, comercio al por menor de alimentos y servicios alimentarios, la agricultura en su conjunto aglutina cerca de 44 millones de puestos de trabajo. La PAC contribuye al crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la UE a través de un conjunto de herramientas normativas que prestan apoyo a los sectores de la agricultura, la alimentación y la silvicultura, así como a otras entidades que operan en las zonas rurales y a empresas no agrícolas, ONG y autoridades locales.

El objetivo de la PAC es mejorar la viabilidad y la sostenibilidad económicas de las explotaciones agrícolas y las empresas rurales a través de medidas de apoyo a la transferencia de conocimientos y la innovación, la inversión en tecnologías respetuosas con el medio ambiente, la formación, el espíritu emprendedor y la creación de redes, así como el acceso a servicios esenciales y la inclusión social de los migrantes y romaníes. Asimismo, garantiza un nivel básico de apoyo en términos de ingresos a los agricultores y les ayuda a gestionar sus negocios de manera sostenible mediante el fomento de la protección de los recursos naturales y de un modelo de gestión de la tierra sostenible desde el punto de vista ambiental.

La PAC consta de dos ramas, financiadas, respectivamente, por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAG) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). El presupuesto total de ambos fondos asciende a 408 300 millones EUR en el período 2014-2020.

La política de desarrollo rural forma parte del marco estratégico común (MEC) de la política de cohesión 2014-2020. Su objetivo es mejorar la fortaleza económica del sector agrícola y de las empresas no agrícolas a través de medidas de apoyo a las inversiones, la generación de conocimiento y diversas formas de cooperación e innovación en las zonas rurales. La política de desarrollo rural también prevé la posibilidad de realizar pagos a los agricultores que se comprometan a suministrar bienes públicos a través de actuaciones relacionadas con el medio ambiente y el clima que vayan más allá de los requisitos obligatorios.

En el período de programación 2014-2020, el desarrollo rural desempeña un papel muy importante para convertir las zonas rurales en lugares mejores para vivir y trabajar, así como para promover una sociedad más integradora. Un amplio conjunto de medidas contribuyen al logro de los objetivos de cohesión de la UE, como las intervenciones dirigidas a facilitar la diversificación y la creación de nuevas pequeñas empresas, la creación de puestos de trabajo, la mejora de la accesibilidad a las TIC en las zonas rurales o la promoción del desarrollo local.

El programa LEADER es una iniciativa de desarrollo local que ha involucrado durante veinte años a las comunidades locales en el diseño y la ejecución de políticas en favor del desarrollo de las zonas rurales, así como en la asignación de recursos a tal efecto. De cara al período 2014-2020 se asignó para este programa un presupuesto cercano a los 6 900 millones EUR (un 7 % del Feader). La iniciativa LEADER se gestiona a través de grupos de acción local (GAL), que pretenden ser integradores y estar orientados hacia el exterior para involucrar tanto a las partes interesadas clave presentes en la zona de que se trate como a los colectivos marginados. En el período 2014-2020 se crearán 2 536 GAL en toda la UE para aplicar las estrategias de desarrollo local que pretenden crear 46 000 nuevos puestos de trabajo, entre otros resultados.

Conforme se vaya reduciendo el número de puestos de trabajo en los segmentos menos productivos del sector agrícola, puede que se vaya creando más empleo en el sector servicios y en otros ámbitos más avanzados de la industria y la agricultura. Además, las regiones pueden optar por no abandonar la agricultura ni la industria. Dentro de las cadenas de valor mundiales, las economías pueden aumentar su productividad tratando de acceder a los segmentos de mayor valor de un mismo sector (Shepherd, 2013). Por otra parte, la automatización ha hecho que los costes laborales pierdan relevancia y puede atraer a algunas empresas del sector

Cuadro 1.2: Empleo y VAB por sector de la NACE y por grupo de Estados miembros, porcentajes en 2016 y variaciones registradas en los períodos 2001-2008 y 2009-2016

	Empleo				VAB			
	Menos desarrolladas	Moderadamente desarrolladas	Altamente desarrolladas	UE-28	Menos desarrolladas	Moderadamente desarrolladas	Altamente desarrolladas	UE-28
Porcentajes en 2016								
A: Agricultura, silvicultura y pesca	13,3	5,6	2,4	4,5	3,5	2,5	1,3	1,5
B-E: Industria (excepto construcción)	20,6	23,0	13,5	15,3	23,0	24,6	18,8	19,3
F: Construcción	6,8	7,0	6,2	6,3	6,0	5,3	5,0	5,1
G-J: Comercio al por mayor, al por menor y otros	26,8	27,4	27,9	27,7	27,7	26,1	24,5	24,8
K-N: Actividades financieras y de seguros, y otras	9,6	13,2	18,2	16,4	21,8	22,0	27,9	27,2
O-U: Administración pública y otros	22,9	23,7	31,9	29,7	18,0	19,5	22,6	22,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Variación porcentual anual, 2001-2008								
A: Agricultura, silvicultura y pesca	-4,9	-2,2	-1,6	-3,6	1,2	0,9	0,6	0,7
B-E: Industria (excepto construcción)	0,1	-0,6	-1,0	-0,7	4,8	5,1	1,2	1,5
F: Construcción	5,9	0,5	1,5	2,1	4,8	1,6	1,0	1,3
G-J: Comercio al por mayor, al por menor y otros	2,3	1,9	1,2	1,4	5,1	3,4	2,5	2,8
K-N: Actividades financieras y de seguros, y otras	3,9	2,8	2,8	2,9	4,9	3,2	2,3	2,6
O-U: Administración pública y otros	1,0	1,0	1,4	1,3	2,4	1,4	1,4	1,4
Total	**0,4**	**0,7**	**1,1**	**0,9**	**4,4**	**3,3**	**1,9**	**2,1**
Variación porcentual anual, 2009-2016								
A: Agricultura, silvicultura y pesca	-3,1	-2,4	-0,8	-2,1	0,0	1,9	-0,4	-0,1
B-E: Industria (excepto construcción)	-1,3	-0,7	-1,2	-1,2	1,6	0,9	0,3	0,4
F: Construcción	-2,7	-3,5	-2,1	-2,3	-1,7	-4,0	-1,9	-1,9
G-J: Comercio al por mayor, al por menor y otros	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,8	1,0	1,0
K-N: Actividades financieras y de seguros, y otras	2,2	1,3	1,2	1,3	1,5	0,8	0,9	0,9
O-U: Administración pública y otros	0,6	0,3	0,8	0,8	-0,4	0,1	0,7	0,7
Total	**-0,5**	**-0,3**	**0,2**	**0,0**	**0,6**	**0,4**	**0,6**	**0,6**

Las barras verdes indican variaciones positivas; las rojas, variaciones negativas.

Menos desarrolladas: BG, EL, EE, HR, LV, LT, HU, PL, RO; Moderadamente desarrolladas: CZ, CY, PT, SK, SI; Altamente desarrolladas: BE, DK, IE, ES, FR, DE, IT, LU, MT, NL, AT, FI, SE, UK.

Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

productivo de vuelta hacia la UE; sin embargo, los puestos de trabajo que ofrecerán estas compañías serán distintos de los que deslocalizaron en años anteriores (Comisión Europea, 2017c; OCDE, 2016a; y Eurofound, 2016). La formación puede ayudar a los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo a conseguir otros nuevos a medida que cambia la estructura de la actividad económica, si bien sus efectos son limitados.

3. La productividad está aumentando en los Estados miembros menos desarrollados en mayor medida que en el resto de países

Los Estados miembros menos desarrollados tienden a presentar una estructura económica diferente de la del resto de países, con un mayor peso del empleo agrícola e industrial (cuadro 1.2)[5]. En 2016, el porcentaje de empleo en la agricultura era once puntos porcentuales mayor en los Estados miembros menos desarrollados que en los altamente desarrollados (13 % frente al 2 %). Ese mismo año, la proporción de empleo industrial se situaba en torno al 21 % (es decir, igual que en las regiones menos desarrolladas) y siete puntos porcentuales por encima que en los Estados miembros altamente desarrollados (14 %, como en las regiones más desarrolladas).

Tanto la agricultura como la industria perdieron empleo entre 2001 y 2008, así como entre 2009 y 2016. En el caso de la agricultura se observó el mismo patrón: los Estados miembros menos desarrollados experimentaron la caída más rápida del empleo agrícola, seguidos por los países de desarrollo moderado; la reducción más lenta se registró en los Estados muy desarrollados. Por otro lado, el VAB del sector agrícola aumentó con mayor rapidez en los Estados miembros menos desarrollados entre 2001 y 2008, mientras que entre 2009 y 2016 experimentó un crecimiento nulo.

El empleo industrial permaneció constante en estos países entre 2001 y 2008, al tiempo que se reducía en el resto de grupos de Estados miembros. La incorporación a la UE y al mercado único ha generado más potencial de especialización en los sectores con mayor valor añadido; así, los Estados miembros menos desarrollados han conseguido mantener una mayor proporción de empleo industrial gracias a que el equilibrio entre los costes laborales, la productividad y la

El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), dotado de un presupuesto de 6 400 millones EUR para el período 2014-2020, sustenta la nueva política pesquera común y respalda la diversificación de las economías marítimas locales y su desarrollo sostenible.

Debido al ámbito de aplicación específico del FEMP, las ayudas se concentran en las zonas costeras y en las principales zonas de agua dulce.

La evaluación *ex post* de los programas ejecutados en el período 2007-2013 indica los siguientes logros fundamentales:

- Las ayudas del FEMP supusieron en torno al 20 % de la inversión en la flota de la UE a lo largo del período de programación, y fortaleció la competitividad al eliminar los buques que ya no resultaban rentables y al ayudar a modernizar el resto de la flota y las zonas de desembarque.
- La inversión en el sector acuícola recibió apoyo durante la crisis financiera, lo que ayudó a ralentizar (o a invertir, en algunos Estados miembros) la tendencia descendente que experimentaba el empleo en el sector.
- La financiación del FEMP contribuyó a mantener la competitividad de la industria de transformación pesquera a través de unas 8 000 operaciones en toda la UE, en las que participaron cerca de 2 700 beneficiarios.
- Las ayudas dieron lugar a la creación de unos 17 000 nuevos puestos de trabajo (10 000 en los sectores de la comercialización y transformación) a lo largo del período, y al mantenimiento de un número mucho mayor. También ayudaron a mejorar la calidad del empleo y las condiciones de trabajo por medio de inversiones en equipos de seguridad, así como en la acuicultura, la transformación y los puertos pesqueros.

5 En esta sección se analiza una serie de datos a nivel nacional, debido a la falta de disponibilidad de datos regionales sobre el empleo por sectores para los años 2015, 2016 y también, en parte, para 2014.

Desglose del crecimiento del VAB per cápita

El crecimiento del VAB per cápita se puede desglosar en tres componentes principales: las variaciones de la productividad (el VAB por persona ocupada), los cambios en la tasa de ocupación (porcentaje de ocupados sobre la población total en edad de trabajar, es decir, de 15 a 64 años) y las variaciones en el porcentaje de la población en edad de trabajar sobre la población total. Por consiguiente, se aplica la siguiente ecuación:

$$\frac{\text{VAB}}{\text{Población total}} = \frac{\text{VAB}}{\text{Empleo}} \times \frac{\text{Empleo}}{\text{Población en edad de trabajar}} \times \frac{\text{Población en edad de trabajar}}{\text{Población total}}$$

Esta misma ecuación se puede expresar en términos de variaciones: La variación del VAB per cápita es la suma de las variaciones de la productividad, la tasa de ocupación y el porcentaje de población en edad de trabajar.

accesibilidad ofrecen una ubicación atractiva a los fabricantes. El VAB industrial de los Estados miembros menos desarrollados creció tres veces más rápido que en los altamente desarrollados entre 2001 y 2008, y cuatro veces más rápido entre 2009 y 2016.

El empleo y el VAB del sector de la construcción crecieron con rapidez en el período inmediatamente posterior a la crisis, especialmente en los países menos desarrollados y cayeron de manera acusada entre 2009 y 2016 en los tres grupos de países.

A lo largo del período 2001-2008, el VAB industrial aumentó en estos países en mayor grado que en otros sectores, de modo similar a lo ocurrido en el sector empresarial y financiero (K-N). De hecho, esta variable creció incluso durante los años de crisis, de 2008 a 2013, mientras disminuía en los Estados miembros altamente desarrollados y con un nivel de desarrollo moderado.

Por el contrario, las proporciones de ocupación y VAB en el sector empresarial y financiero de los Estados miembros menos desarrollados, que generalmente eran bajas, comenzaron a aumentar hacia las de los países altamente desarrollados. La repercusión de la crisis fue limitada; tanto el empleo como el VAB continuaron creciendo después de 2008, si bien a unas tasas más bajas que en entre 2000 y 2008.

La reestructuración y modernización de la agricultura todavía sigue en curso en los Estados miembros menos desarrollados. En 2016 este sector representaba el 13 % del empleo —frente a solo un 2 % en los Estados miembros altamente desarrollados—, pero no llegaba al 3,5 % en términos de VAB. Las proporciones de ambas variables están empezando a disminuir a medida que avanza la reestructuración y, junto con las de los países de desarrollo moderado, se observa una convergencia hacia los niveles de los países altamente desarrollados[6].

3.1 La productividad y el empleo contribuyen a la recuperación económica en la UE

En los años previos a la crisis, de 2001 a 2008, el VAB per cápita aumentó en la Unión Europea a un ritmo de un 1,7 % anual en términos reales, impulsado, fundamentalmente, por un crecimiento de la productividad de un 1,2 % anual y un incremento de la tasa de ocupación que añadía otro 0,6 % por año (cuadro 1.3). Además, el crecimiento de la productividad fue la principal fuente de aumento del VAB per cápita en los Estados miembros menos desarrollados, aunque ambas variables se situaron significativamente por encima de la media de la UE, en especial el crecimiento de la productividad (4 % anual).

Entre 2009 y 2016, el VAB per cápita aumentó ligeramente en el conjunto de la UE (al 0,3 % por año), la productividad algo más (0,6 % anual) y la tasa de ocupación algo menos (0,2 % anual). Por su parte, el porcentaje de población en edad de trabajar se redujo (un 0,4 % por año), mientras que entre 2001 y 2008 había permanecido constante. El número de Estados miembros con una disminución del porcentaje de población en edad de trabajar aumentó de forma acusa-

6 No obstante, en algunos Estados miembros la agricultura desempeña una función social, ya que absorbe mano de obra en tiempos de crisis. Por supuesto, este colchón social distorsiona las cifras reales de productividad del sector.

Cuadro 1.3: Desglose de la variación media anual del VAB per cápita, 2001-2008 y 2009-2016

Variación media anual (%)	2001-2008 VAB per cápita	2001-2008 Productividad	2001-2008 Tasa de empleo	2001-2008 Porcentaje de la población en edad de trabajar	2009-2016 VAB per cápita	2009-2016 Productividad	2009-2016 Tasa de empleo	2009-2016 Porcentaje de la población en edad de trabajar
UE-28	**1,7**	**1,2**	**0,6**	**0,0**	**0,3**	**0,6**	**0,2**	**-0,4**
Menos desarrolladas	**4,8**	**4,0**	**0,5**	**0,3**	**0,9**	**1,2**	**0,1**	**-0,4**
Grecia	3,0	1,8	1,4	-0,2	-3,2	-1,3	-1,4	-0,4
Hungría	3,5	3,7	-0,3	0,1	1,1	-0,1	1,4	-0,3
Polonia	4,1	3,1	0,5	0,5	2,9	2,8	0,7	-0,5
Croacia	4,7	2,7	1,6	0,3	-0,7	0,2	-0,9	0,0
Estonia	6,5	4,7	1,7	0,1	0,7	0,8	0,4	-0,5
Bulgaria	7,1	3,8	3,0	0,2	1,8	2,4	0,1	-0,7
Rumanía	7,7	8,4	-0,7	0,0	1,6	2,4	-0,5	-0,3
Letonia	8,5	5,6	2,5	0,2	1,3	2,1	-0,2	-0,6
Lituania	8,6	7,1	1,1	0,3	2,2	1,4	1,0	-0,2
Moderadamente desarrolladas	**3,0**	**2,5**	**0,4**	**0,1**	**0,4**	**0,7**	**0,1**	**-0,5**
Portugal	0,8	1,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,7	-0,6	-0,3
Chipre	2,3	0,7	1,0	0,5	-1,8	-0,1	-1,7	-0,1
Eslovenia	4,1	3,2	1,0	-0,1	-0,3	0,4	-0,3	-0,5
Rep. Checa	4,3	3,6	0,5	0,2	0,7	0,7	0,8	-0,8
Eslovaquia	6,3	5,0	0,8	0,5	1,7	1,4	0,6	-0,3
Altamente desarrolladas	**1,3**	**0,8**	**0,6**	**-0,1**	**0,2**	**0,4**	**0,1**	**-0,3**
Italia	0,4	-0,3	1,2	-0,5	-1,0	-0,5	-0,4	-0,1
Dinamarca	0,8	0,3	0,7	-0,2	0,0	0,8	-0,5	-0,3
Francia	1,0	1,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,1	-0,4
Bélgica	1,5	1,0	0,4	0,0	0,2	0,2	0,1	-0,2
Países Bajos	1,6	1,0	0,7	-0,1	0,2	0,6	-0,1	-0,4
España	1,6	0,1	1,5	0,0	-0,3	1,3	-1,2	-0,4
UK	1,7	1,3	0,1	0,2	0,4	0,2	0,5	-0,4
Alemania	1,7	1,3	0,6	-0,2	0,6	0,1	0,9	-0,4
Austria	1,8	1,2	0,6	0,0	-0,1	-0,2	0,3	-0,1
Malta	1,8	1,2	-0,1	0,7	2,9	0,8	2,7	-0,6
Luxemburgo	1,9	-0,2	2,0	0,2	0,1	0,1	-0,2	0,2
Irlanda	2,0	1,2	0,4	0,4	3,9	4,9	-0,5	-0,5
Suecia	2,1	1,8	0,0	0,3	0,8	0,8	0,5	-0,6
Finlandia	2,4	1,4	1,1	-0,1	-1,2	-0,5	0,0	-0,6

Las barras verdes indican variaciones positivas; las rojas, variaciones negativas.

Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO; para Malta se utilizó el PIB real en lugar del VAB real

Las regiones con sectores no comerciales en expansión se vieron golpeadas con mayor dureza por la crisis de 2007-2008.

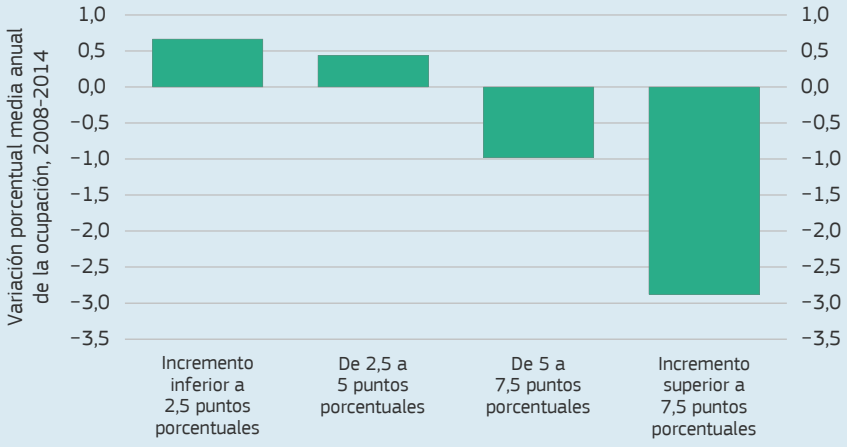
En los años que siguieron a la crisis financiera de 2007-2008, muchas regiones experimentaron un descenso continuado de la ocupación. En la región portuguesa de Norte, por ejemplo, había 150 000 personas ocupadas menos en 2015 que en 2008, puesto que el número total de personas ocupadas cayó de 1,72 millones a 1,57 millones. Pero no es la única región que sufrió este problema. De las 349 grandes regiones de la OCDE (nivel territorial 2, TL2), un 46 % presentaba en 2015 cifras de ocupación inferiores a las de 2008.

Son varios los factores que contribuyen a esta falta de capacidad de adaptación ante la crisis. Un análisis reciente indica que una presencia importante de sectores comerciales posibilita la convergencia regional en términos de productividad (OCDE, 2016c). Sin embargo, esos sectores también se ven más expuestos a la evolución mundial y son más vulnerables a las crisis. Surge, por tanto, la pregunta de si el hecho de prestar una atención excesiva a los sectores comerciales puede introducir riesgos que se podrían evitar centrando el enfoque en sectores que únicamente presten servicios a la economía local.

En la práctica, a partir de 2008 la ocupación experimentó una caída mayor en las regiones en las que a lo largo del período 2000-2007 se produjo una expansión de los sectores no comerciales en relación con los sectores comerciales (ilustración 1.8) en comparación con rel resto. Esto puede parecer sorprendente, pero las actividades comerciales no son independientes de los acontecimientos mundiales. De hecho, dependen en buena medida de lo que suceda con el sector comercial, puesto que buena parte de sus ventas van destinadas a este sector o se ven afectadas por sus resultados. Por ejemplo, las estimaciones disponibles sobre Suecia indican que por cada puesto de trabajo creado en el sector productivo se crean entre 0,4 y 0,8 puestos en los servicios no comerciales; las estimaciones relativas a los Estados Unidos sugieren un multiplicador del empleo local de hasta 1,6 (Moretti, 2010; Moretti y Thulin, 2013). Además, mientras que los sectores no comerciales dependen de la demanda local para recuperarse tras una recesión, los sectores comerciales tienen la posibilidad de desarrollar nuevos mercados en los que esté creciendo la demanda.

(Este recuadro está basado en una contribución de la OCDE.)

Ilustración 1.8: Crecimiento medio anual de la ocupación en el período 2008-2014 y variación de la proporción de la ocupación total en sectores no comerciales en el período 2000-2007 en 19 países de la OCDE



Datos correspondientes a 203 regiones de nivel territorial 2 (TL2) en 19 países de la OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumanía y Suecia.
Fuente: OCDE (2016c) y base de datos de estadísticas regionales de la OCDE

Cuadro 1.4: Variaciones del PIB per cápita, de la productividad y la ocupación per cápita según tipo de región metropolitana, de 2001 a 2008 y de 2009 a 2014

	2001-2008			2009-2014		
Variación media anual (%)	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita
UE-15						
Regiones metropolitanas capitales	1,5	1,1	0,4	−0,1	0,5	−0,7
Otras regiones metropolitanas	1,2	0,7	0,5	−0,3	0,2	−0,6
Regiones no metropolitanas	1,2	0,7	0,5	−0,5	0,2	−0,6
Total	**1,3**	**0,8**	**0,5**	**−0,3**	**0,3**	**−0,6**
UE-13						
Regiones metropolitanas capitales	5,6	3,3	2,3	0,2	0,6	−0,5
Otras regiones metropolitanas	4,7	4,1	0,6	1,9	2,2	−0,3
Regiones no metropolitanas	4,8	4,5	0,2	1,1	1,7	−0,6
Total	**5,1**	**4,3**	**0,8**	**1,1**	**1,6**	**−0,5**
UE-28						
Regiones metropolitanas capitales	2,0	1,1	0,9	−0,1	0,6	−0,6
Otras regiones metropolitanas	1,5	0,9	0,6	−0,2	0,4	−0,5
Regiones no metropolitanas	1,7	1,3	0,4	−0,2	0,4	−0,6
Total	**1,7**	**1,1**	**0,6**	**−0,1**	**0,5**	**−0,6**

Las barras verdes indican variaciones positivas; las rojas, variaciones negativas.
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

da entre ambos períodos, pasando de 8 a 27. La única excepción fue Luxemburgo.

A lo largo del período 2009-2016, los Estados miembros menos desarrollados presentaban el mayor crecimiento del VAB per cápita (0,9 % anual), estimulado principalmente por el crecimiento de la productividad (1,2 % anual). La tasa de ocupación descendió ligeramente (al 0,1 % por año), pero esta disminución se vio compensada por la reducción del porcentaje de población en edad de trabajar (0,4 % anual). Los Estados miembros altamente desarrollados y de desarrollo moderado siguieron un patrón similar, pero con un crecimiento más moderado del VAB per cápita (0,4 % y 0,2 % anual, respectivamente) y de la productividad (0,7 % y 0,4 % anual).

Entre 2009 y 2016, el VAB per cápita aumentó en todos los Estados miembros menos desarrollados excepto Grecia (caída de un 3,2 % anual) y Croacia (cuya caída fue de un 0,7 % anual). El crecimiento de la productividad fue relativamente elevado (entre un 1,4 % y un 2,8 %) en cinco de los nueve países, pero las tasas de ocupación únicamente experimentaron leves variaciones al alza o a la baja (salvo en Lituania y Hungría).

Entre los cinco países con nivel de desarrollo moderado, el VAB per cápita se redujo en Chipre (1,8 % por año), Portugal (0,2 % por año) y Eslovenia (0,3 % por año), debido principalmente a la caída de las tasas de ocupación.

Entre los cinco países altamente desarrollados, tan solo Italia y Finlandia registraron un descenso del VAB per cápita (1 % anual) entre 2009 y 2016. Ambos experi-

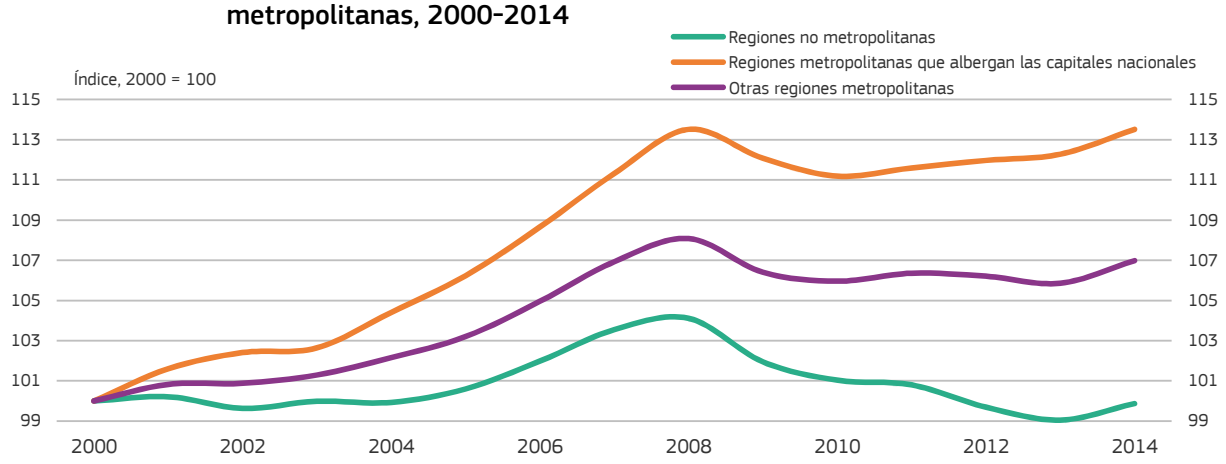
Regiones metropolitanas

Las regiones metropolitanas son regiones NUTS 3 o agrupaciones de regiones NUTS 3 que representan a todas las zonas urbanas funcionales de la UE con más de 250 000 habitantes. La tipología definida distingue tres tipos de regiones metropolitanas: regiones capital; regiones metropolitanas de segundo nivel; y regiones metropolitanas de menor tamaño.

La región capital es aquella en la que se ubica la capital del país. Las regiones metropolitanas de segundo nivel son el grupo formado por las ciudades más grandes del país, excluida la capital. Dado que no es posible utilizar un umbral poblacional fijo para diferenciar estas regiones de las regiones metropolitanas de menor tamaño (es decir, del resto), se utiliza un criterio de corte natural.

Para obtener información más detallada al respecto, consúltese: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Territorial_typologies_for_European_cities_and_metropolitan_regions

Ilustración 1.9: Evolución del empleo total (número de trabajadores ocupados) en las regiones metropolitanas, 2000-2014



Fuente: Lavalle et al. (2017)

mentaron una reducción de la productividad y de la tasa de ocupación, y también en Italia.

3.2 Las regiones capital son más propensas a experimentar expansiones y contracciones que otras regiones

En 2014, las regiones metropolitanas representaban el 58 % de la población, el 61 % del empleo y el 67 % del PIB de la UE.

Se trata, por tanto, de núcleos fundamentales de empleo y actividad empresarial con un nivel de productividad superior al del resto de regiones.

Tanto en la UE-15 como en la UE-13 el PIB per cápita real de las regiones metropolitanas aumentó con mayor rapidez que en el resto de regiones entre 2001 y 2008, los años previos a la crisis (cuadro 1.4). Las tasas de crecimiento fueron especialmente altas en las regiones que albergan las capitales nacionales, algo que se debió principalmente al mayor crecimiento de la productividad en la UE-15 y a un incremento superior del empleo en la UE-13.

La crisis tuvo un efecto diferente sobre las regiones metropolitanas en la UE-15 y en la UE-13. Entre 2009 y 2014, el PIB per cápita de las regiones metropolitanas de la UE-15 que albergan las capitales nacionales cayó al mismo ritmo que el del resto de regiones. En la UE-13, esta variable permaneció relativamente estable en las regiones capital metropolitanas, mientras que en el resto de las regiones creció debido al aumento de la productividad. El empleo, por su parte, se redujo en todos los tipos de regiones, tanto en la UE-13 como en la UE-15.

En la UE-13, el crecimiento del PIB per cápita en las regiones capital metropolitanas en el período 2009-2014 duplicó la media de la UE-13, debido al fuerte incremento de la productividad al tiempo que el empleo permanecía estable. Queda por ver si esto supone el comienzo de un período de mayores tasas de crecimiento fuera de las regiones capital que, a su vez, conduzca a una reducción de la brecha en términos de PIB per cápita que las separa de estas últimas.

En general, el empleo aumentó entre 2000 y 2008 tanto en las regiones metropolitanas como en el resto, si bien el ritmo de este incremento fue superior en las regiones capital que en otras, y también en las demás regiones metropolitanas frente al resto (ilustración 1.9). En los dos años que siguieron se produjo un acusado descenso del empleo en todas las regiones, pero a continuación comenzó a recuperarse en las regiones capital, donde siguió creciendo hasta 2014, año en que prácticamente se recuperaron los niveles de ocupación previos a la crisis. En las demás regiones metropolitanas, la recuperación fue más vacilante; en 2014 no se había alcanzado todavía el nivel de 2008. En las regiones no metropolitanas el empleo siguió descendiendo hasta 2013 y únicamente comenzó a aumentar en 2014.

Cuadro 1.5: Crecimiento del PIB real per cápita, de la productividad y la ocupación según la tipología de región urbana o rural, de 2001 a 2008 y de 2009 a 2014

	2001-2008			2009-2014			PIB per cápita (en términos EPA) Índice: UE-28=100		PIB per cápita (en términos EPA) Índice: UE-15/13=100	
Variación media anual (%)	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita	2000	2008	2000	2008	2014
UE-15							**2000**	**2014**	**2000**	**2008**	**2014**
Urbanas	1,4	0,8	0,5	–0,3	0,4	–0,7	132	125	113	113	112
Intermedias	1,2	0,7	0,5	–0,4	0,2	–0,6	106	100	91	90	90
Rurales	1,2	0,9	0,4	–0,1	0,3	–0,4	93	88	80	79	81
Total	**1,3**	**0,8**	**0,5**	**–0,3**	**0,3**	**–0,6**	**117**	**111**	**100**	**100**	**100**
UE-13											
Urbanas	5,7	3,8	1,9	1,1	1,1	–0,1	73	102	164	171	170
Intermedias	4,8	3,8	0,9	1,1	1,8	–0,7	41	53	92	89	88
Rurales	4,8	5,0	–0,2	1,0	1,6	–0,6	33	43	73	72	71
Total	**5,1**	**4,3**	**0,8**	**1,1**	**1,6**	**–0,5**	**45**	**60**	**100**	**100**	**100**
UE-28											
Urbanas	1,6	0,9	0,7	–0,2	0,4	–0,6	125	123	121		
Intermedias	1,7	1,1	0,6	–0,2	0,5	–0,6	88	88	88		
Rurales	1,9	1,7	0,2	0,1	0,6	–0,5	69	71	73		
Total	**1,7**	**1,1**	**0,6**	**–0,1**	**0,4**	**–0,6**	**100**	**100**	**100**		

Las barras verdes indican variaciones positivas; las rojas, variaciones negativas.
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

3.3 El crecimiento del PIB en las regiones rurales e intermedias demostró una mayor resistencia durante los años de crisis

Entre 2001 y 2008, el PIB real per cápita de las regiones rurales de la UE-28 creció a un ritmo del 1,9 % anual, ligeramente superior al de otros tipos de regiones (cuadro 1.5). Al mismo tiempo, la productividad aumentaba con mayor rapidez, mientras que el porcentaje de ocupados sobre la población ascendía más lentamente.

En la UE-15, el PIB per cápita se incrementó en todos los tipos de regiones, impulsado a partes iguales por el aumento de la productividad y de la tasa de ocupación (si bien en las regiones rurales debido en mayor medida a la productividad).

En la UE-13, en los años previos a la crisis, el crecimiento económico se sustentó fundamentalmente en los incrementos de productividad, sobre todo en las regiones rurales, en las que estos aumentos vinieron acompañados de un descenso de la ocupación. Ambas tendencias pueden guardar relación, en la medida en que el mayor crecimiento de la productividad se debió a una convergencia en el uso de la tecnología y de métodos de trabajo más eficientes, incluso en el sector agrícola, lo que a su vez se tradujo en una reducción del empleo.

La crisis tuvo un efecto diferente en las regiones rurales que en el resto, puesto que la construcción y la industria, con menor presencia en las zonas rurales, fueron los más afectados. En consecuencia, la reducción del PIB per cápita entre 2009 y 2014 fue menos pronunciada en las regiones rurales que en las urbanas, particularmente en la UE-15. En la UE-13, el PIB per cápita creció a lo largo de dicho período en todos los tipos de regiones y además lo hizo a una tasa muy similar, aunque en todos los casos este crecimiento fue muy inferior al registrado antes de la crisis.

La ocupación se redujo en todos los tipos de regiones, aunque en el caso de la UE-15 la caída fue mayor en las regiones urbanas e intermedias, mientras que en la UE-13 más en las regiones urbanas y rurales.

Grado de urbanización y tipología de regiones (urbanas-rurales)

Desde el 5.º Informe sobre la Cohesión, la Comisión Europea ha desarrollado dos tipologías de zonas locales, vinculadas a dos tipologías de regiones.

La nueva medida del grado de urbanización está vinculada a la división de las regiones en predominantemente urbanas, intermedias y predominantemente rurales. Ambas tipologías se basan en una nueva herramienta analítica, la malla poblacional, que se utiliza para identificar tres tipos de cuadrículas:

1. centro urbano (denominación alternativa: agrupación de alta densidad): cuadrículas contiguas de 1 km^2 con una densidad de, al menos, 1 500 habitantes/km^2 y una población mínima de 50 000 personas;
2. agrupación urbana: cuadrículas contiguas de 1 km^2 con una densidad de, al menos, 300 habitantes/km^2 y una población mínima de 5 000 personas;
3. cuadrícula rural: cuadrículas situadas fuera de las agrupaciones urbanas.

Estos tres tipos se utilizan a continuación para definir tres tipos de municipios (unidades administrativas locales de nivel 2), como se expone a continuación:

1. ciudades: al menos un 50 % de la población reside en un centro urbano;
2. pueblos y suburbios: menos del 50 % de la población reside en un centro urbano, pero más del 50 % vive en una agrupación urbana;
3. zonas rurales: al menos un 50 % de la población vive en cuadrículas rurales.

Estas cuadrículas también se utilizan para definir las regiones NUTS 3 como sigue:

- predominantemente urbanas: menos del 20 % de la población vive en cuadrículas rurales;
- intermedias: entre un 20 % y un 50 % de la población reside en cuadrículas rurales;
- predominantemente rurales: al menos un 50 % de la población vive en cuadrículas rurales.

La clasificación anterior crea un vínculo especialmente estrecho entre las regiones rurales y las áreas rurales, puesto que se definen exactamente de la misma forma.

Para obtener información más detallada al respecto, consúltese:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology

La productividad continuó aumentando tanto en la UE-15 como en la UE-13 y, al igual que en el período previo a la crisis, lo hizo en mayor medida en el segundo grupo que en el primero (si bien la diferencia entre las tasas se redujo de manera considerable).

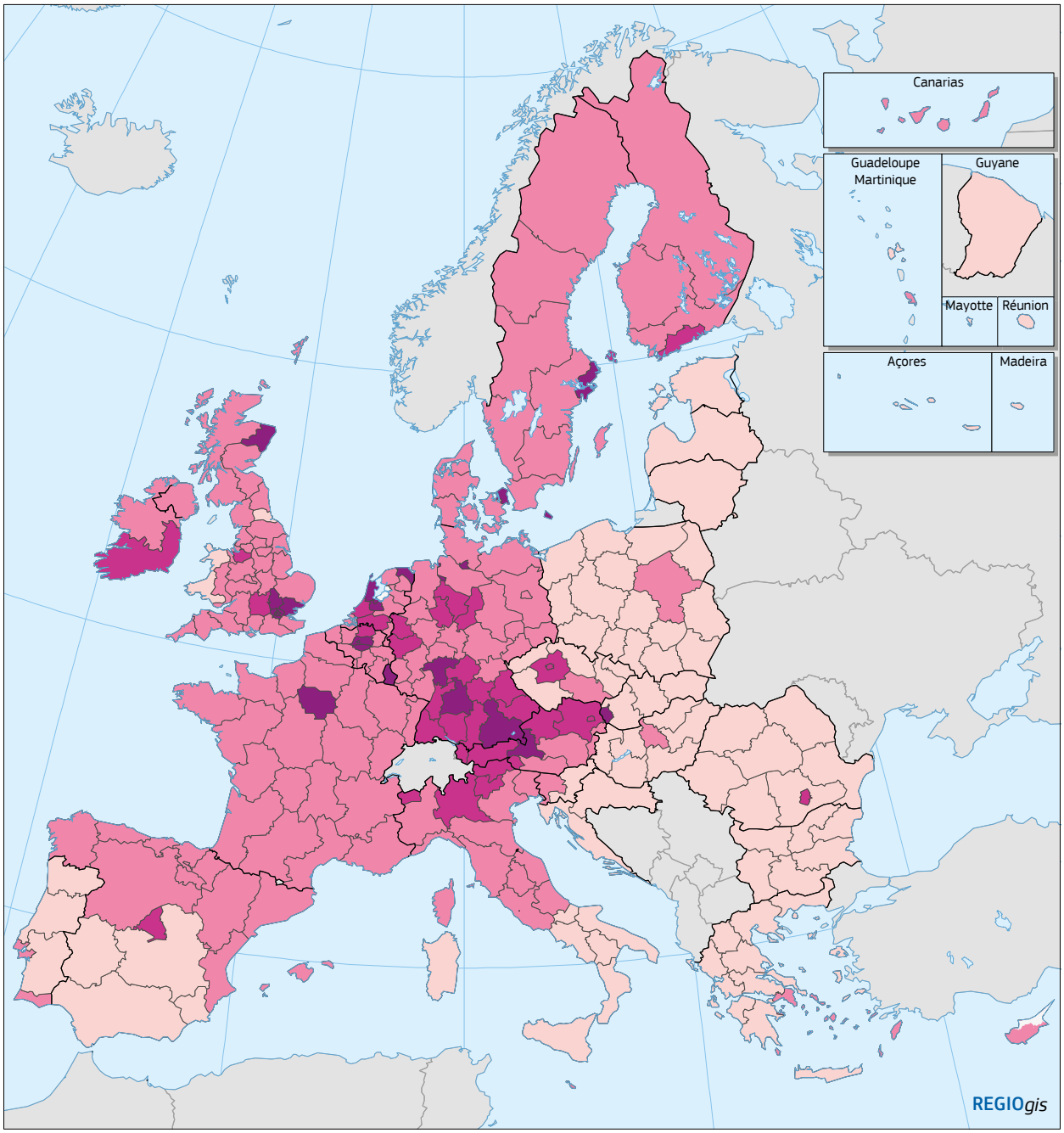
En 2014, el PIB per cápita de las zonas rurales de la UE-15 equivalía, en promedio, al 72 % del de las zonas urbanas. En la UE-13, en cambio, la diferencia era mucho mayor: en las regiones rurales esta variable apenas llegaba al 42 % del de las zonas urbanas.

4. Los «clubes» de desarrollo económico de las regiones europeas y la trampa de la renta intermedia[7]

Las fuerzas económicas y las diferentes características de las diversas economías permiten de dividir los países, las regiones y las ciudades en función del desarrollo económico. Se podría decir que cada una de ellas pertenece a un «club de desarrollo» y que cada uno de ellos se caracteriza no solo por sus diferentes niveles de renta, sino también por sus características estructurales específicas, como el nivel educativo de su población, su dotación de infraestructuras, su capacidad de innovación y la calidad de sus instituciones.

Los clubes se diferencian sistemáticamente en todas estas dimensiones, y cada uno de ellos presenta necesida-

7 Simona Iammarino, Andrés Rodríguez-Pose y Michael Storper realizaron una contribución sustancial al contenido de este apartado.



Mapa 1.6: Los clubes de desarrollo económico de las regiones europeas

- Baja
- Intermedia
- Alta
- Muy alta
- No se dispone de datos

Baja = PIB per cápita (en términos EPA) inferior al 75 % de la media de la UE en 2013
Intermedia = PIB per cápita (en términos EPA) entre el 75 % y el 120 % de la media de la UE en 2013
Alta = PIB per cápita (en términos EPA) entre el 120 % y el 150 % de la media de la UE en 2013
Muy alta = PIB per cápita (en términos EPA) superior al 150 % de la media de la UE en 2013
Fuente: DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Clubes de renta de las regiones de la UE

1. Grupo de renta muy alta: regiones cuyo PIB per cápita en términos EPA equivalía al 150 % o más de la media de la UE en 2013.
2. Grupo de renta alta: regiones cuyo PIB per cápita se situaba entre el 120 % y el 149 % de la media de la UE.
3. Grupo de renta intermedia: regiones cuyo PIB per cápita se situaba entre el 75 % y el 120 % de la media de la UE.
4. Grupo de renta baja: regiones cuyo PIB per cápita era inferior al 75 % de la media de la UE.

des y retos propios en relación con su punto de partida. La agrupación de las regiones de la UE en «clubes» de renta es una forma de generar conocimiento sobre su desarrollo económico y ofrece una perspectiva distinta de la política regional. Esto pone de manifiesto el carácter heterogéneo del desarrollo regional y ayuda a identificar formas de superar los obstáculos que frenan el desarrollo de las regiones rezagadas. Con este fin, cabe la posibilidad de dividir las regiones NUTS 2 de la UE en cuatro grupos, de acuerdo con su PIB per cápita en 2013 (véase el recuadro).

La mayoría de las regiones de renta alta y muy alta están en una franja que va desde Londres hasta el norte de Italia pasando por el Benelux y Alemania, aunque también existe un reducido número de regiones capital fuera de esta zona (mapa 1.6). Se observan otras dos grandes zonas: un sector de renta media-alta en el oeste de la UE y otro de renta baja en el sur y el este de la Unión.

El club de renta muy alta está dominado por un número reducido de regiones urbanas o regiones capital (todas ellas muy extensas), así como por algunas regiones más pequeñas aunque interconectadas y con un alto grado de urbanización (por ejemplo, las de Rhine-Ruhr en Alemania o Randstad en los Países Bajos),especializadas en la producción de bienes y servicios de alta calidad.

Las regiones de renta alta comparten numerosas características con las de renta muy alta, pero suelen presentar un menor grado de urbanización. El club de renta media es muy amplio y consta principalmente de regiones situadas en el noroeste de Europa ajenas a los clubes de renta alta y muy alta. El club de renta baja se concentra en el este y el sur de la UE.

La variación de la población total cambia con el gradiente de club, de manera que la población se traslada a regiones de mayor renta y abandona las de renta baja. Muchas regiones de renta alta experimentaron altas tasas de incremento demográfico a lo largo del período 2001-2015, con la excepción de las alemanas (cuadro 1.6). La población disminuyó en muchas regiones de baja renta del este y el sur de la Unión, así como las zonas industriales en declive del nordeste de Francia y del norte de Inglaterra. Pese a que algunas regiones de renta baja registraron un aumento de la población en este período, tiende a tratarse de regiones con amplios servicios y un reducido coste de la vida.

Un análisis del mercado laboral en los diferentes clubes aporta mayor información. El empleo se redujo en las regiones de renta baja entre 2001 y 2014, mientras que aumentó en otras regiones de manera especialmente significativa en las regiones de renta muy alta (cuadro 1.6). El peso del empleo industrial (excluida la construcción) es mayor en las regiones de renta baja.

Cuadro 1.6: Regiones europeas según club de renta: algunos datos sintéticos

Club de renta	Crecimiento del PIB per cápita, tasa media anual (2001-2015) %	Variación de la población (2001-2015) %	Variación media anual de la ocupación (2001-2014) %	Empleo en el sector industrial (2014) %	Variación media anual de la ocupación en la industria (2001-2014) %	Tasa de paro, 2016 %	Solicitudes de patentes por millón de habitantes (media del período 2010-2011)
Muy alta	1,4	10,7	0,8	12,3	-1,2	5,8	254
Alta	0,9	7,3	0,5	16,9	-0,8	5,9	232
Intermedia	1,0	6,2	0,3	14,4	-1,5	8,4	103
Baja	1,7	-2,0	-0,6	20,3	-1,0	11,6	8
UE-28	**1,3**	**4,4**	**0,1**	**16,1**	**-1,2**	**8,5**	**113**

Fuente: EUROSTAT, Cambridge Econometrics y cálculos de la DG REGIO basados en los datos más recientes disponibles

Sin embargo, el empleo industrial cayó en todos los clubes descritos a lo largo del período, sobre todo en las de renta intermedia. Las regiones de renta baja presentan los mayores niveles de desempleo.

La actividad de solicitud de patentes, que representa un indicador de la innovación, está fuertemente concentrada en las regiones de renta alta y muy alta.

Las regiones de renta muy alta y las de renta baja experimentaron el mayor crecimiento del PIB per cápita a lo largo del período 2001-2015. En las primeras, esto se debió principalmente a su nivel de competitividad y a su especialización en la producción de bienes y servicios de alta calidad. Las segundas, por su parte, están convergiendo, gracias a su capacidad para movilizar capital y mano de obra a bajo coste para actividades en las que esto les ofrece una ventaja competitiva. Las regiones de renta intermedia mostraron el crecimiento más bajo y se enfrentan a un desafío específico —la denominada «trampa de la renta intermedia»—, ya que ni sus costes son suficientemente bajos ni presentan unos niveles particularmente destacables de innovación o productividad. Su sector productivo tiende a ser de menor tamaño y más débil que los de las regiones con un PIB per cápita inferior o superior (ilustración 1.10), y sus costes son excesivamente elevados como para competir con estas últimas y sus sistemas de innovación tampoco son lo suficientemente fuertes como para competir con las primeras.

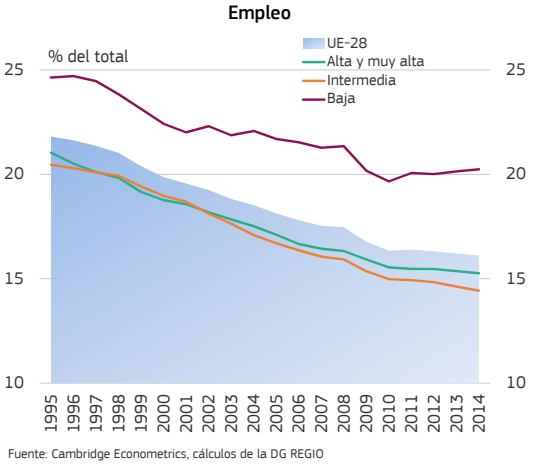
Los principales desafíos a los que se enfrentan las regiones de cada club pueden resumirse del siguiente modo:

1. Club de regiones de renta muy alta: muchas de estas regiones están atrayendo población, pese a que algunas presentan elevadas tasas de paro y su crecimiento ha sido inferior al esperado desde el inicio de la crisis económica (Dijkstra *et al.*, 2015). Su principal necesidad es mantener el ritmo de sus competidoras mundiales. Necesitan mantener su especialización en actividades con altas remuneraciones y su ventaja comparativa tratando de seguir ampliando la frontera tecnológica y de innovación.

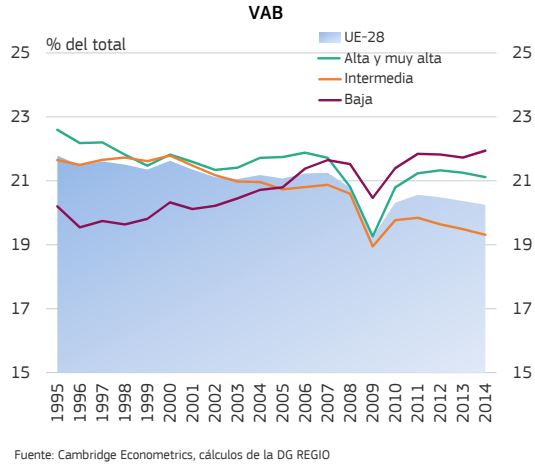
2. Regiones de renta alta: las regiones incluidas en este grupo comparten numerosas características con las de renta muy alta. Sus tasas de paro son elevadas y el reto para ellas es no perder el tren de la innovación. Sin embargo, son más vulnerables a la competencia que plantean las regiones de renta más baja. Presentan una vulnerabilidad particular a la estandarización de los bienes y servicios que producen, lo que puede permitir que las empresas se trasladen a regiones concostes más bajos y una mano de obra menos cualificada. Su desafío consiste en innovar en sus ámbitos de especialización y en introducirse en actividades de alto valor añadido relacionadas con estos.

3. Club de regiones de renta intermedia: se trata de un grupo muy amplio formado por dos subgrupos, cada uno de los cuales presenta desafíos específicos. Uno consta de regiones en las que se han destruido puestos de trabajo en el sector productivo y donde el nivel educativo de la mano de obra es inferior al de las regiones de renta más alta. En general, son regiones económicamente frágiles por esta razón. El otro grupo está integrado por regiones que experimentan creci-

Ilustración 1.10: Porcentajes de empleo y VAB en la industria (excluida la construcción) según club de renta regional en el período 1995-2014



Fuente: Cambridge Econometrics, cálculos de la DG REGIO



Fuente: Cambridge Econometrics, cálculos de la DG REGIO

miento demográfico que, sin embargo, se debe al traslado de personas mayores por los servicios disponibles a nivel local y el bajo coste de la vida. Este tipo de flujo poblacional estimula la ocupación en los servicios locales no comerciales, lo que produce un incremento limitado del desarrollo de las competencias profesionales, la capacidad de innovación y la capacitad exportadora. Las regiones de ambos subgrupos corren el riesgo de verse atrapadas en una «trampa de la renta intermedia». A medida que aumentan la productividad y los salarios, estas regiones pierden atractivo para el desempeño de actividades de gran intensidad de mano de obra y baja cualificación. El ascenso en la cadena de valor requiere una inversión por trabajador mayor que en los estadios previos de desarrollo, debido a la necesidad de contar con una mano de obra mejor formada y con nuevos modelos de negocio. Para resultar atractivas para el ejercicio de actividades con alto valor añadido, las regiones deben mejorar la calidad de sus instituciones y de su ecosistema empresarial, ser más innovadoras y mejorar el conjunto de cualificaciones de su mano de obra a través de una educación y una formación de mayor calidad.

4. Club de regiones de renta baja: estas regiones se caracterizan por unos reducidos niveles tecnológicos y de organización empresarial, así como por una población trabajadora con escasa cualificación, pero tienen una ventaja: el bajo coste las tierras y de la mano de obra. Tienden a perder personas con talento y jóvenes con elevada formación en beneficio de otras regiones de mayor renta, y son incapaces de atraer empresas y talento del exterior. En consecuencia, propician la salida de población.

Estadísticas de demografía empresarial

Los indicadores de demografía empresarial a nivel regional son útiles para mostrar en qué partes de la UE se ubican las empresas y su dinámica en términos de creación, disolución y crecimiento. En esta sección se analizan diversos indicadores relacionados con este tema: densidad de empresas (expresada como la relación entre el número de empresas y la población), el número de trabajadores por empresa, las tasas de creación de empresas (número de empresas creadas en una región en relación con la población total), tasas de disolución (número de empresas que se disuelven en relación con la población total) y la proporción de empresas de alto crecimiento.

La fuente de la que se han tomado los datos son las estadísticas sobre demografía de empresas empleadoras (entendiendo por tal aquellas que tienen al menos un trabajador) para 2014 (o el último año para el que se disponga de datos no provisionales) y para el conjunto de actividades empresariales deNACE Rev.2, salvo las actividades de seguros y las sociedades de cartera (epígrafe K642).

Puede consultarse información detallada al respecto en:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structural_business_statistics_at_regional_level

5. Competitividad de las regiones de la UE

5.1 Las empresas de las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales de la UE suelen ser grandes y crecer con mayor rapidez

En el período 2014-2020, la política de cohesión se centra de forma decidida en respaldar el crecimiento inteligente, con un énfasis especial en la innovación y en las empresas con altos índices de crecimiento y con programas destinados a incrementar la capacidad innovadora de pymes. En los períodos anteriores también se dedicó una parte considerable de los fondos de la política de cohesión a mejorar el entorno empresarial y apoyar el espíritu emprendedor. En el período de programación 2007-2013, por ejemplo, se destinaron en total aproximadamente 47 500 millones EUR (el 24 % del presupuesto total del FEDER) a ayudar a las pymes[8].

En 2014, el mayor número de empresas con al menos un trabajador[9] en relación con la población se encontraba, en la mayoría de los países, en las regiones capitales metropolitanas (con las excepciones de Francia, Italia, Austria y España; ilustración 1.11). Se aprecian, sin embargo, variaciones notables de unas regiones a otras de un mismo Estado miembro, sobre todo en

8 Comisión Europea (2016j).

9 A lo largo de este capítulo se utilizará el término «empresas empleadoras» para hacer referencia a aquellas que tienen al menos un trabajador.

Ilustración 1.11: Densidad de empresas según región metropolitana, 2014

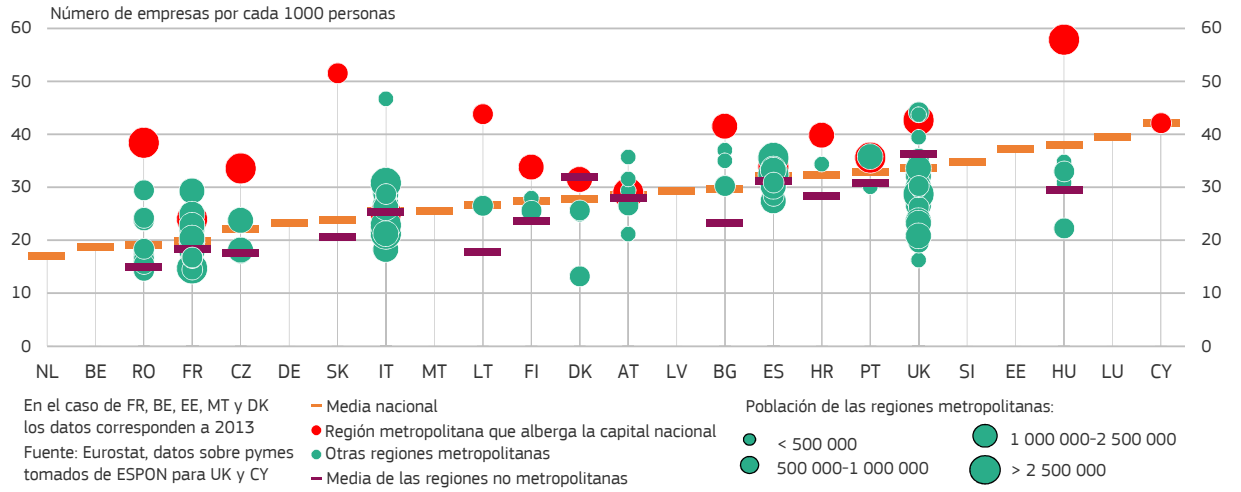
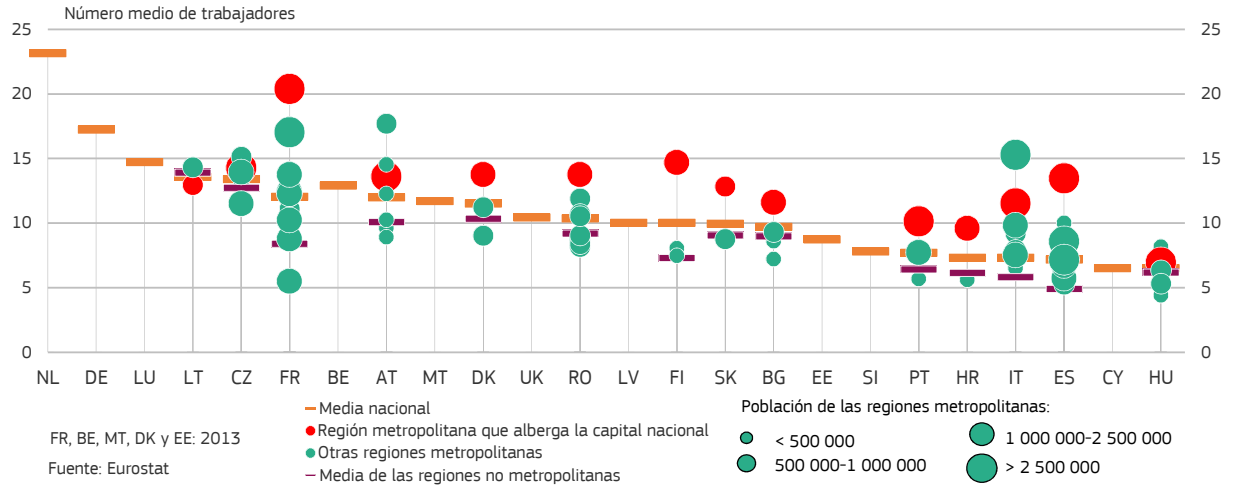


Ilustración 1.12: Número de trabajadores por empresa según región metropolitana, 2014

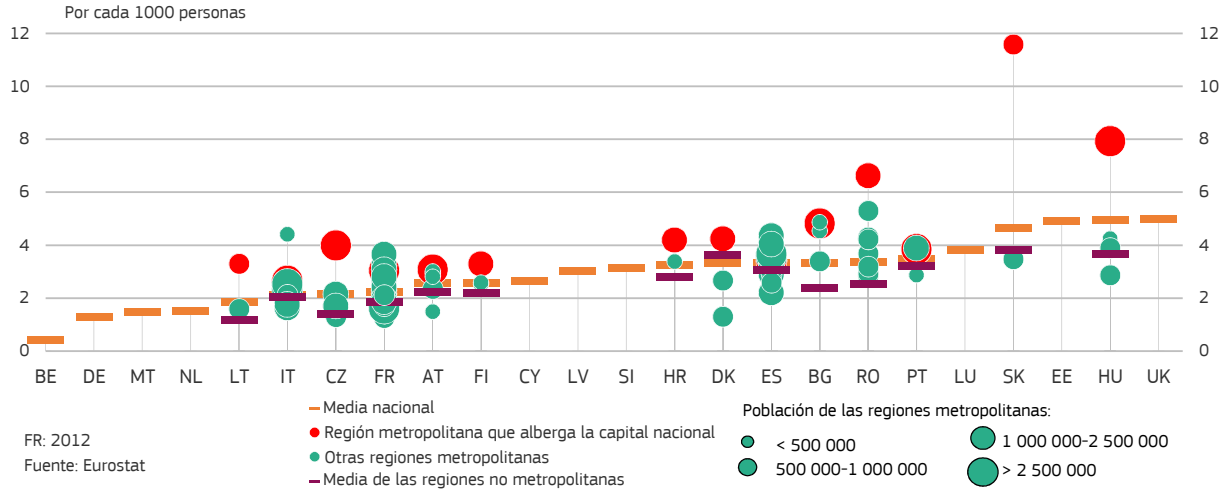


Rumanía, Eslovaquia y Hungría. Las empresas, especialmente las grandes, pueden establecerse en zonas más urbanizadas para beneficiarse de las economías de aglomeración; sus tres principales fuentes son el ajuste, la utilización conjunta y el aprendizaje (Puga, 2010). Las ciudades, por tanto, suelen caracterizarse por unos mercados de trabajo más amplios que permiten un mejor ajuste entre la demanda y la oferta de trabajo, una mejor utilización conjunta de los recursos (como la infraestructura) en el proceso productivo y un mayor número de personas que viven y trabajan en estrecha proximidad, facilitando el aprendizaje mutuo.

Al mismo tiempo, las empresas que desarrollan su actividad en las zonas urbanas se enfrentan a una competencia mayor, puesto que los mercados más grandes atraen más empresas. Esto suele traducirse en un menor índice de fracaso de las empresas competitivas (Melitz y Ottaviano, 2008; Combes *et al.*, 2012). Asimismo, los datos ponen de relieve que las empresas ubicadas en regiones metropolitanas, sobre todo en las capitales, tienen en promedio una plantilla mayor que las situadas en regiones no metropolitanas; Letonia y Hungría representan la única excepción a esta regla (ilustración 1.12)[10].

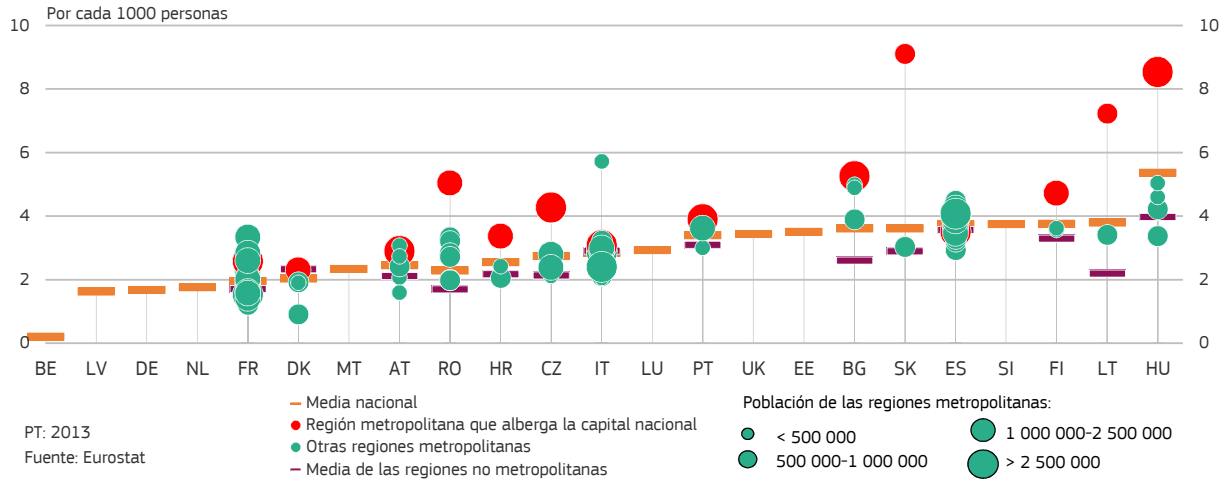
10 Sin embargo, este resultado debe interpretarse con cautela. Algunas empresas grandes pueden estar formadas por múltiples unidades locales que, a su vez, pueden ubicarse en regiones diferentes pero tener sus trabajadores adscritos a la sede central, que a menudo se encuentra en la capital del país. Esto puede inflar el número de empleados computados como personas que trabajan en la capital.

Ilustración 1.13: Índice de creación de empresas según región metropolitana, 2013



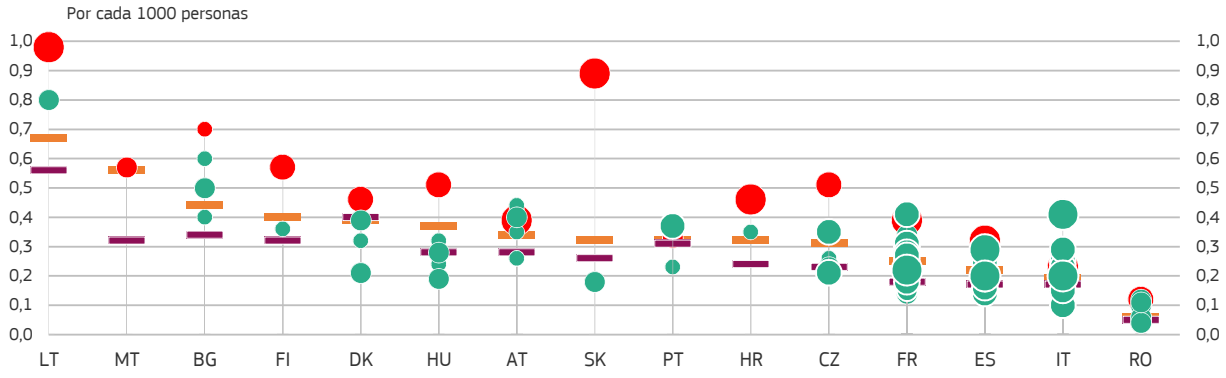
FR: 2012
Fuente: Eurostat

Ilustración 1.14: Tasa de desaparición de empresas según región metropolitana, 2012



PT: 2013
Fuente: Eurostat

Ilustración 1.15: Número de empresas de alto crecimiento según región metropolitana, 2014



FR, DK: 2013
Fuente: Eurostat, estadísticas de demografía empresarial y cálculos de la DG REGIO

El espíritu empresarial es crucial para el desarrollo regional; sin embargo, las empresas emergentes y las que se encuentran en expansión se enfrentan a restricciones financieras específicas.

Ambos grupos de empresas necesitan capital. Sin embargo, las empresas emergentes de la UE tienen mayores dificultades para acceder al capital riesgo que sus homólogas en EE. UU. Las empresas de la UE en expansión pueden experimentar dificultades aún mayores para crecer y conservar su independencia que las estadounidenses. Un problema adicional es que el capital riesgo suele estar concentrado en lugares concretos (y, a menudo, en la capital nacional). No obstante, existen algunas excepciones; en el Reino Unido, por ejemplo, existe mayor disponibilidad de este tipo de opciones de financiación, debido en parte al apoyo de los fondos de desarrollo regional.

Para estimular las oportunidades de inversión que brinda el capital riesgo e incrementar la accesibilidad de la financiación para las empresas pequeñas e innovadoras, la Comisión creó un fondo de fondos paneuropeo de capital riesgo en el marco de la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión (COM(2016)733). Este fondo es complementario al resto de instrumentos financieros previstos en el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) y en la iniciativa InnovFin del programa Horizonte 2020; su objetivo es facilitar a las pymes el acceso a garantías, préstamos y fondos propios a través de las instituciones financieras locales presentes en los Estados miembros.

Para ayudar a las empresas emergentes y en expansión y apoyándose en el portal digital único y en los puntos de contacto existentes a nivel nacional y europeo, la Red Europea para las Empresas creará un equipo de asesores en materia de expansión en todas las regiones, que se encargará de proporcionar orientación sobre los reglamentos nacionales y europeos pertinentes, oportunidades de financiación y creación de asociaciones, así como sobre el modo de participar en la contratación pública transfronteriza.

La creación de empresas es uno de los principales factores impulsores de la generación de puestos de trabajo y del desarrollo económico. Las empresas jóvenes suelen ser innovadoras y tienden a elevar la competitividad de una región, directa e indirectamente (al empujar a sus competidores a ser más eficientes).

En 2013 (último año para el que se dispone de datos) se crearon más empresas nuevas en las regiones capitales metropolitanas, tanto en los países más desarrollados como menos desarrollados, salvo en España e Italia; Bratislava y Budapest fueron las regiones en las que las tasas de creación de empresas fueron más elevadas (ilustración 1.13).

Unas altas tasas de creación de empresas suelen ir acompañadas de altos índices de disolución empresarial (ilustración 1.14), como en Bratislava y Budapest. No obstante, algunas regiones, como Copenhague, presentan altas tasas de creación de empresas pero bajas tasas de disolución, indicando la existencia de característica locales que fomentan la creación de nuevas empresas y permiten que sean rentables.

Las empresas de alto crecimiento (las que crecen a un ritmo del 10 % anual o superior)[11] desempeñan un papel muy importante en el crecimiento económico de las ciudades y regiones a través de su contribución a la productividad y la innovación (Acs *et al.*, 2008).

En 2014 se detectaron empresas de alto crecimiento principalmente en regiones metropolitanas, excepto en Portugal e Italia, si bien se observaban importantes diferencias entre los países (ilustración 1.15). En varios Estados miembros —Eslovaquia, Hungría y la República Checa, en particular—, la fuerte variación entre regiones se debe esencialmente al elevado número de empresas de alto crecimiento que operan en las regiones capital[12].

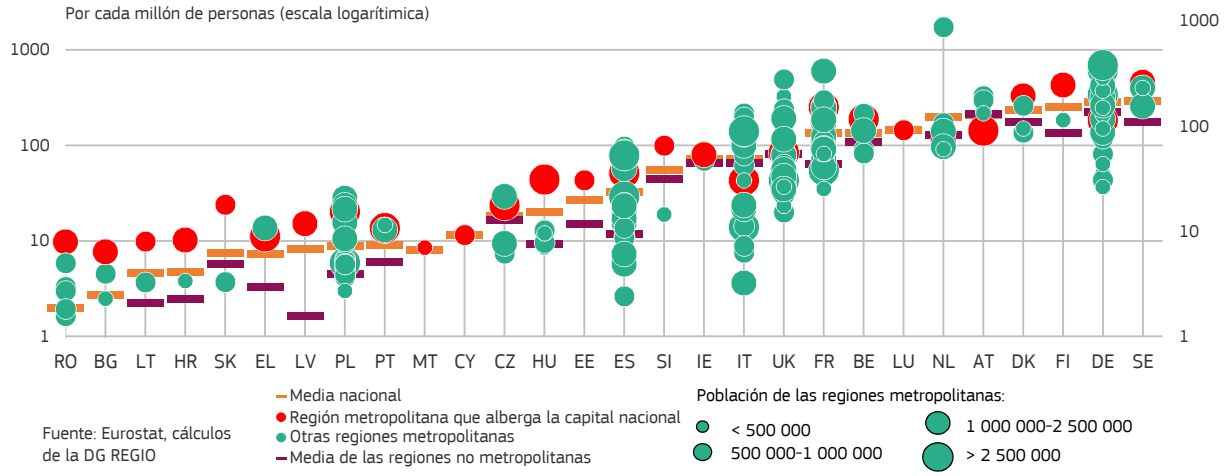
5.2 La innovación sigue caracterizada por su concentración espacial

Como se ha documentado extensamente en la literatura económica, la investigación y la innovación desempeñan una función crucial en la determinación de los resultados económicos de los países y las regiones. La innovación, en

11 Las empresas de alto crecimiento son aquellas con un crecimiento de su plantilla del 10 % anual o más a lo largo de un período de tres años, y con un mínimo de diez trabajadores al inicio del período.

12 Como se han indicado anteriormente, esto puede deberse en parte a que los trabajadores de las unidades locales estén registrados en las sedes centrales de las empresas.

Ilustración 1.16: Número de patentes según región metropolitana, 2009-2011



Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

sentido amplio con el fin de incluir la innovación en productos, procesos, mercados y sistemas de organización, ha sido identificada como uno de los principales motores del crecimiento económico, del empleo y de la sostenibilidad ambiental. En consecuencia, su importancia es fundamental para el progreso social y para la prosperidad.

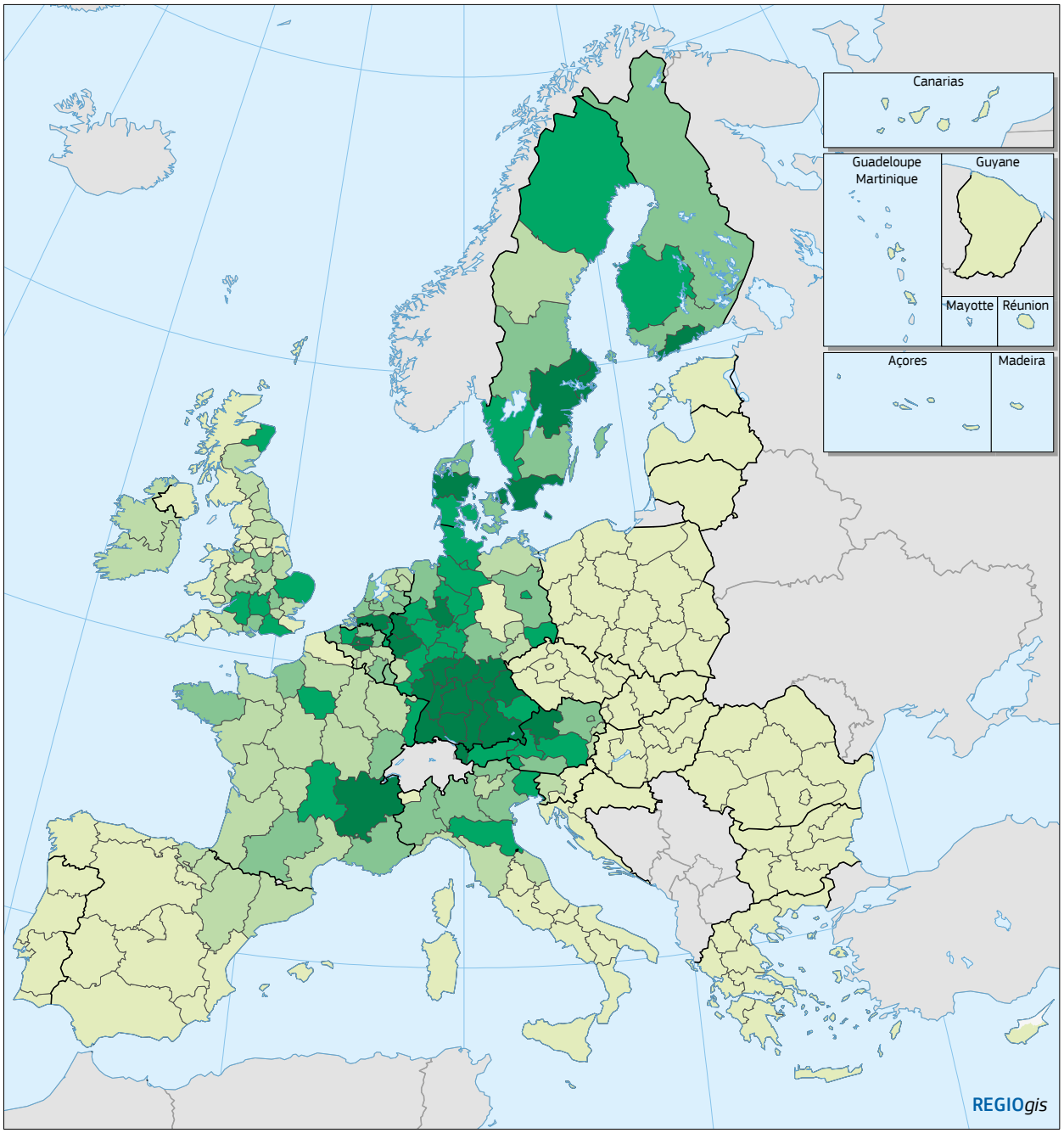
En particular, la innovación es un motor esencial del crecimiento de la productividad a largo plazo; por ello, resulta vital para mantener la competitividad de las empresas. Esto es particularmente cierto en el caso de las empresas de la UE que, cada vez más, se ven obligadas a competir con empresas en economías emergentes de zonas menos desarrolladas del planeta. Estas no solo avanzan con gran rapidez en términos tecnológicos, sino que además continúan beneficiándose de unos costes laborales más bajos debido, en parte, a una normativa laboral menos exigente, a la falta de protección social para los trabajadores y a unas expectativas más bajas en relación con los ingresos, si bien los bajos costes laborales se suelen compensar por una productividad también menor. Desde esta perspectiva, la innovación, incluida la capacidad para asimilar la innovación generada en otros lugares, es una condición importante para el mantenimiento de las características específicas del modelo social europeo. Además, a diferencia del crecimiento obtenido mediante la reestructuración, el crecimiento derivado de la innovación en principio no tiene límites, por lo que resulta crucial para sustentar el crecimiento a largo plazo.

No es fácil medir la innovación; el número de solicitudes de patentes es uno de los pocos indicadores disponibles para ello, y uno de los más utilizados. Pese a su carácter imperfecto por abarcar únicamente las innovaciones que son susceptibles de ser patentadas[13] y, en el caso de la UE, solo las registradas en la Oficina Europea de Patentes, no existen otras alternativas. A lo largo de 2010 y 2011 (últimos datosdisponibles), se presentó una media de 113 solicitudes de patentes por millón de personas a la Oficina Europea de Patentes (el mapa 1.7). Aunque existen importantes variaciones en el número de solicitudes entre regiones, se observa un claro patrón espacial: el aumento de solicitudes corresponde a regiones ubicadas, principalmente, en los Países Bajos, Alemania, Austria, Dinamarca y Suecia (que, por tanto, pueden considerarse las más innovadoras). A nivel NUTS 3, Eindhoven, en los Países Bajos, fue la región con mayor número de solicitudes de patentes (1 731 por millón de habitantes en el citado período), seguida de Heidenheim en Alemania (1 049) y Rheintal-Bodenseegebiet en Austria (832).

Las áreas metropolitanas tienden a ofrecer un entorno particularmente propicio para la introducción de nuevas ideas, productos y procesos. Existe una amplia bibliografía que explica por qué las zonas urbanas tienen mayor probabilidad de ser innovadoras que otras, como, por ejemplo, la presencia de una población trabajadora creativa y cualificada, agrupaciones empresariales de actividad económica, universidades e institutos de investigación[14].

13 En consecuencia, se trata principalmente de innovaciones tecnológicas en el sector productivo y no captan la innovación en los servicios, que a menudo son de naturaleza intangible. Es posible, por lo tanto, que esta variable presente un sesgo (Morrar, 2014).

14 Comisión Europea y ONU-Hábitat (2016).



Mapa 1.7: Solicitudes de patentes a la Oficina Europea de Patentes (OEP), media 2010-2011

Solicitudes por millón de habitantes

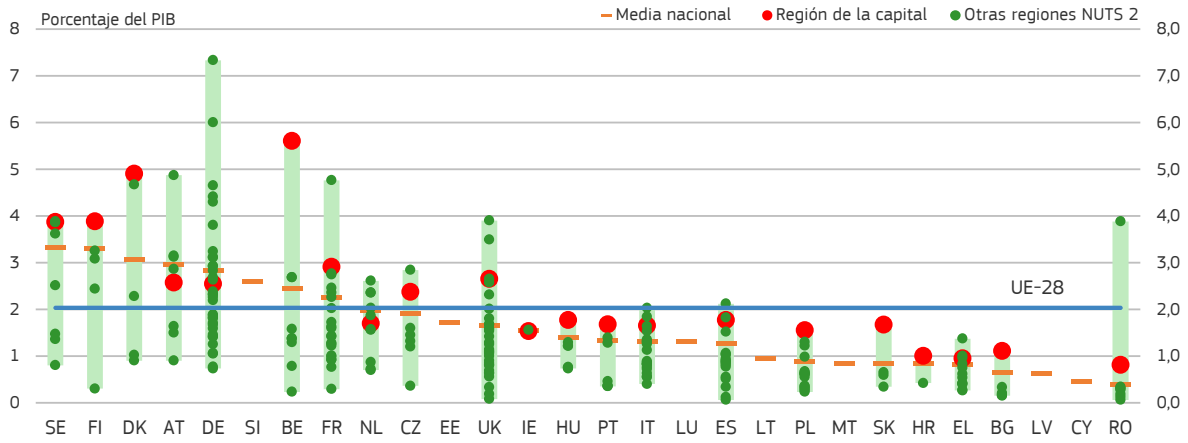
- < 50
- 50-100
- 100-150
- 150-250
- > 250
- No se dispone de datos

UE-28 = 113
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.17: Gasto total en I+D, 2014



Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

Cuadro 1.7: Gasto total en I+D y distancia con respecto al objetivo fijado en la Estrategia Europa 2020, regiones de la UE-28, año 2014

	Más desarrolladas	Transición	Menos desarrolladas	UE-28
I+D como porcentaje del PIB, 2014*	2,3	1,3	0,9	2
Distancia con respecto al objetivo de la UE (en puntos porcentuales)	0,7	1,7	2,1	1
Porcentaje de regiones** que han alcanzado la meta de la UE	19	2	0	11

Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO
* BE, DE, EL, FR, AT, FI, SE: 2013
** Incluye únicamente las regiones para las que existen datos disponibles

No solamente se observan claras diferencias en la actividad de solicitud de patentes entre las regiones metropolitanas (en torno a 140 solicitudes por millón de habitantes) y no metropolitanas (en torno a 86 por millón) (ilustración 1.16), sino que además hay menos variación entre ellas (medida a través del coeficiente de variación), lo que sugiere que aquellas ofrecen generalmente un entorno más favorable[15].

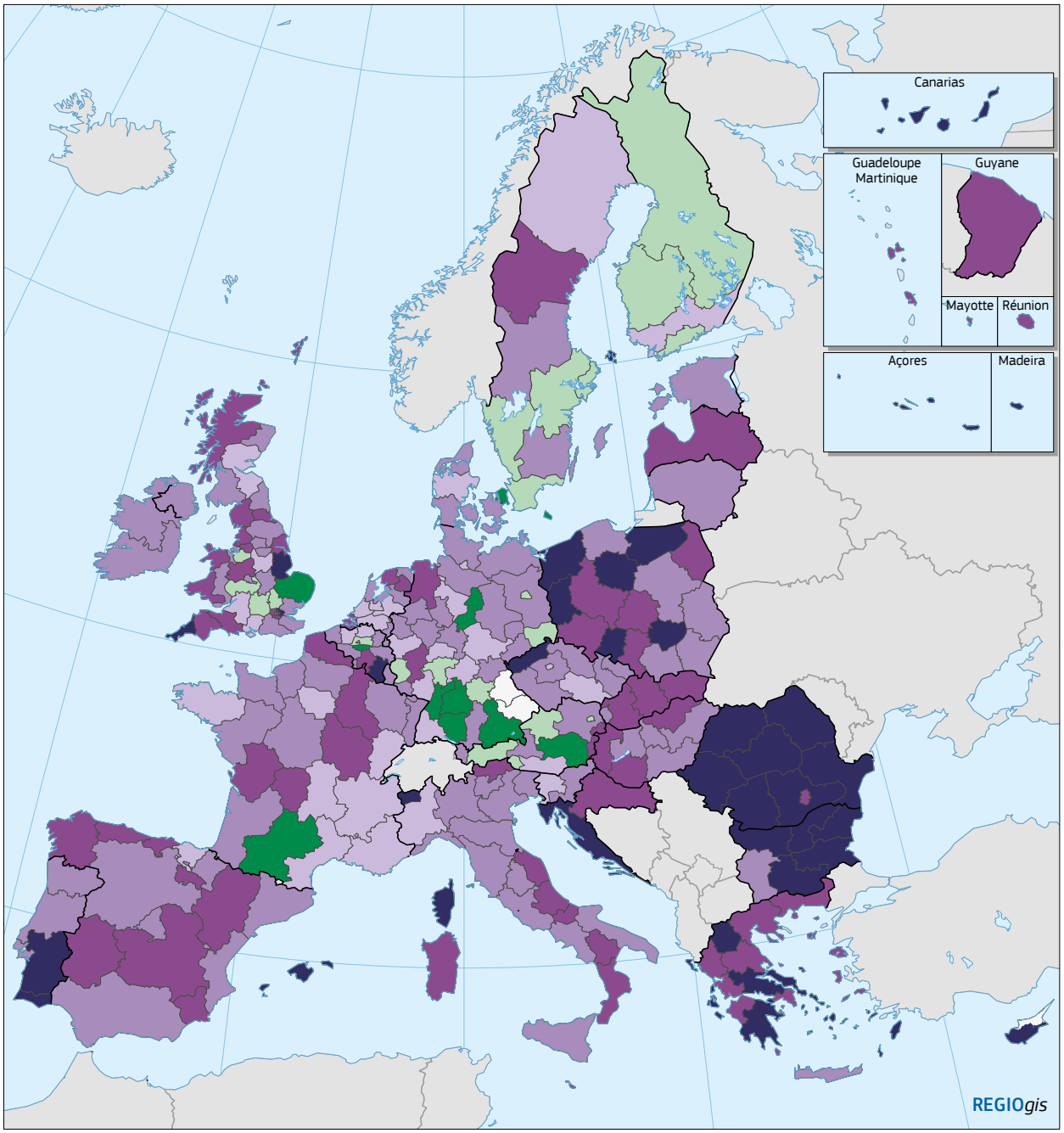
Uno de los principales indicadores utilizados para evaluar la capacidad de innovar es el nivel de gasto en I+D, que suele ser fundamental para el progreso técnico[16].

El gasto en I+D en la UE-28 ascendió aproximadamente a un 2 % del PIB en 2014 (último dato disponible) y experimentó un incremento apenas marginal a lo largo de las dos últimas décadas (en 1995 el 1,8 % del PIB), insuficiente para cerrar la brecha que separa a la región de otras economías altamente desarrolladas, especialmente Japón (donde el gasto por este concepto alcanzaba en 2014 el 3,5 % del PIB) o los Estados Unidos (2,7 % del PIB en 2013).

Las regiones de la UE-15 presentan, en promedio, un gasto en I+D ligeramente superior (2,1 % del PIB en 2014) que las de la UE-13 (1,8 % del PIB). Se observan, no obstante, variaciones considerables entre las diferentes regiones NUTS 2: en Brabant Wallon (Bélgica) y en las regiones alemanas de Braunschweig y Stuttgart el gasto en I+D se sitúa en el 6 % del PIB, mientras que este apenas llega al 0,1 % del PIB en Centru (Rumanía) y en Severen Tsentralen (Bulgaria) (mapa 1.8 y la ilustración 1.17).

15 El coeficiente de variación calculado sobre el promedio de solicitudes de patentes presentadas en 2010 y 2011 en las regiones metropolitanas es de 1,1, frente a 1,4 en las regiones no metropolitanas.

16 Debe tenerse en cuenta, no obstante, que es probable que el gasto en I+D subestime las actividades de innovación, sobre todo en sectores ajenos al productivo, en los que es frecuente la innovación no tecnológica.



Mapa 1.8: Gasto total en I+D, 2014

Porcentaje del PIB regional

- < 0,5
- 0,5-1
- 1-2
- 2-3
- 3-4
- >= 4
- No se dispone de datos

UE-28 = 2,04
BE, DE, EL, FR, AT, SE = 2013
La estrategia Europa 2020 establece un 3 % como objetivo en el apartado de I+D.
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Metodología del cuadro de indicadores de innovación regional

La edición de 2017 del cuadro de indicadores de innovación regional clasifica las regiones en cuatro grupos en función de sus resultados en materia de innovación: Líderes en el ámbito de la innovación (53 regiones), Altamente innovadoras (60 regiones), Moderadamente innovadoras (85 regiones), y Modestamente innovadoras (22 regiones).

El cuadro de indicadores para 2017 está basado en datos correspondientes a 18 de los 27 indicadores utilizados para ese mismo año por el cuadro europeo de indicadores de la innovación. Al igual que este último, los indicadores del cuadro de innovación regional para 2017 se han perfeccionado y ampliado a medida que se disponía de nuevos datos regionales. Además, mientras que los informes anteriores del cuadro de indicadores de innovación regional únicamente dividían las regiones en grupos, en el informe de 2017 se elabora una clasificación individual de estas.

Puede consultarse información detallada en: http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-Figures/regional_es

El gasto en I+D en 2014 superó el objetivo del 3 % fijado en la Estrategia Europa 2020 solamente en 30 regiones de la UE, todas ellas situadas en la UE-15 (cuadro 1.7). En las regiones más desarrolladas, se situó, en promedio, un punto porcentual por debajo del objetivo —lo que, de todos modos, supone un nivel de inversión considerable si se tiene en cuenta la lentitud con la que ha crecido en los últimos años—, mientras que en las regiones menos desarrolladas fue algo más de dos puntos porcentuales inferior a la media.

En general, por tanto, las regiones con mayor gasto en I+D son las que presentan un mayor nivel de desarrollo, y además son, en su mayoría, las que albergan la capital (las únicas excepciones son las referentes a Alemania, Francia y el Reino Unido). De las veinte regiones con mayor gasto en I+D, diecinueve exhiben un PIB per cápita superior al 100 % de la media de la UE y, las regiones con bajos niveles de gasto por este concepto tienden a encontrarse en Estados miembros del sur, centro y este de la Unión o bien se trata de Estados occidentales con bajo PIB per cápita.

Un informe de la Comisión Europea en 2017 destaca el papel clavede la innovación en el desarrollo de las regiones, y no solamente en las altamente tecnificadas[17]. El cuadro de indicadores de innovación regional, una extensión del cuadro europeo de indicadores de la innovación, evalúa el desempeño de las regiones en este ámbito basándose en un número limitado de indicadores. Para 2017 abarca 220 regiones de 22 Estados miembros de la UE y Noruega; Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta se tratan a nivel nacional.

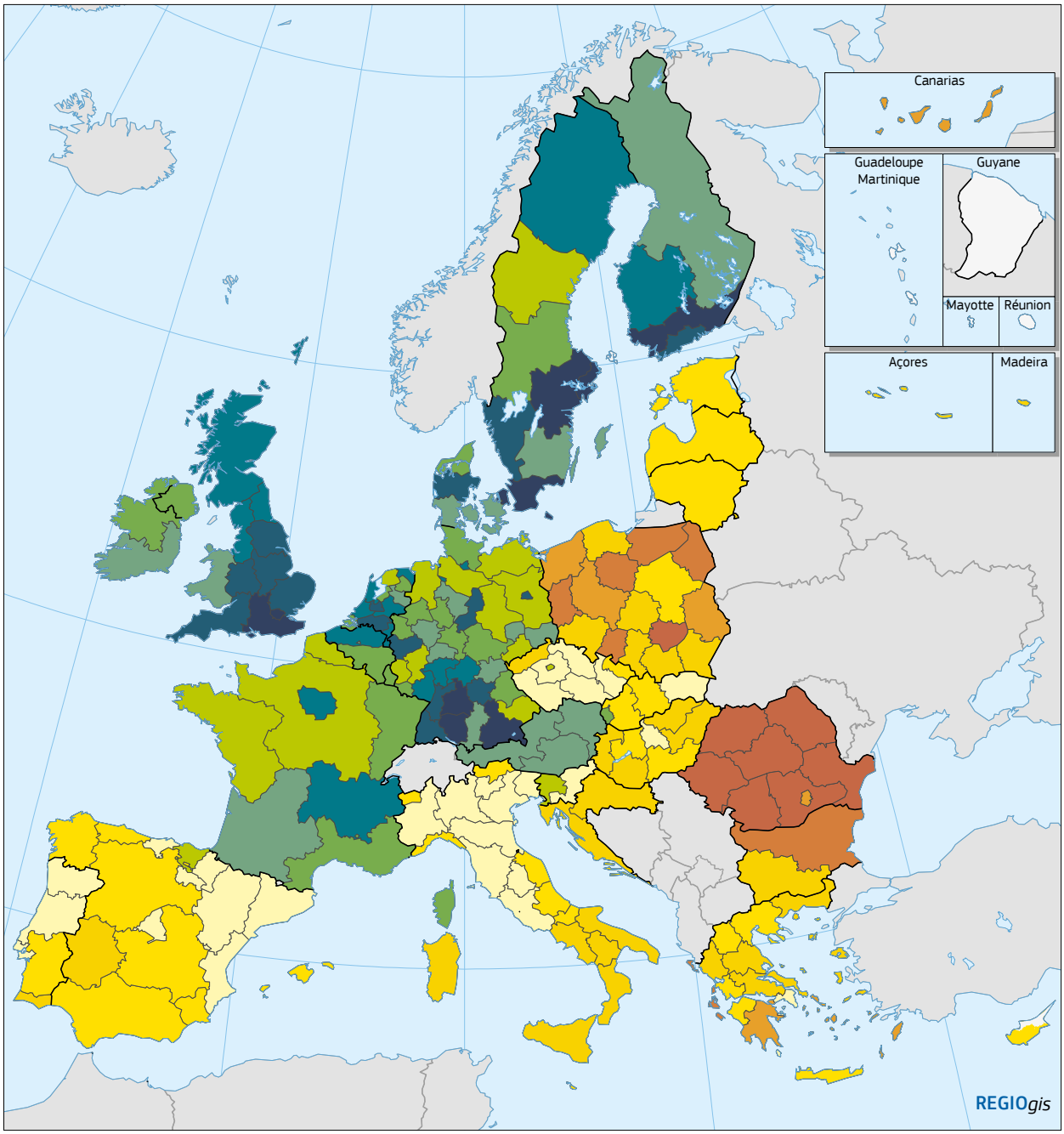
La región más innovadora de la UE según este método es Stockholm, seguida de Hovedstaden (Dinamarca) y South East (Inglaterra) (mapa 1.9).

Pese a las variaciones regionales que existen en el seno de los países, la clasificación de las regiones coincide en gran medida con la de los países. La mayoría de las regiones líderes en innovación se encuentran en países que también están identificados como tales, y casi todas las regiones con un nivel de innovación moderado o modesto pertenecen a países clasificados en esa misma categoría. Sin embargo, se aprecian con claridad «bolsas de excelencia» regionales en algunos países considerados moderadamente innovadores (como Praha en la República Checa, Bratislavsky kraj en Eslovaquia y el País Vasco en España), mientras que algunos países altamente innovadores presentan regiones rezagadas en este terreno.

La evaluación de las regiones en términos de innovación ha cambiado a lo largo del tiempo. Entre 2011 y 2017, 128 regiones (un 60 % del total) mejoraron su desempeño, mientras que en el caso de 88 regiones ocurrió lo contrario. Pese a que un 75 % de las regiones líderes en materia de innovación mejoraron su desempeño, solo un 30 % de las moderadamente innovadoras lo consiguieron. Esto implica que la brecha entre ellas se amplió.

Los resultados de la innovación empeoraron, en particular, en las regiones más periféricas, en todas las de Rumanía y en más de la mitad de las de Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Hungría, Portugal y la República Checa. En cambio, mejoraron en todas las regiones de Austria, Bélgica, Eslovaquia, Francia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza, y en más de la mitad de las de Grecia, Italia, Polonia y Suecia.

17 Comisión Europea (2017c).



Mapa 1.9: Nivel de innovación regional, 2017

Modesta -
Modesta
Modesta +
Moderada -
Moderada
Moderada +
Importante -
Importante
Importante +
Líder -
Líder
Líder +

Fuente: Comisión Europea (2017d)

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

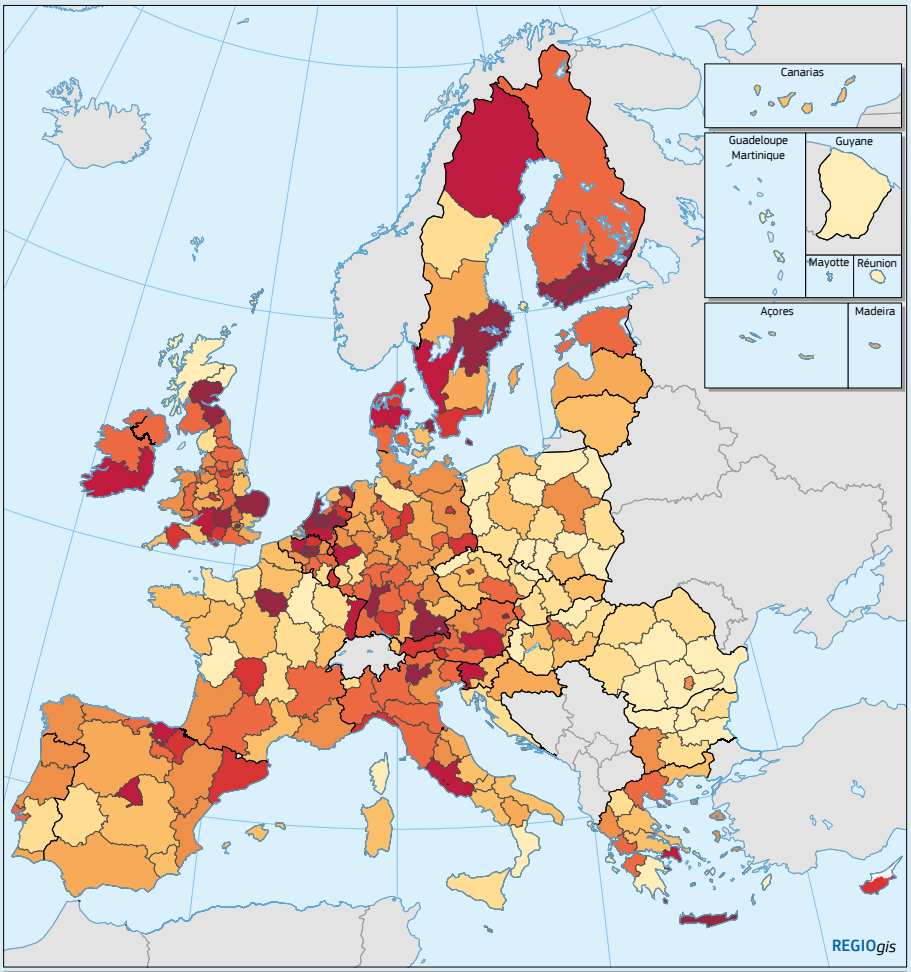
Distribución regional del gasto prevista en el Programa de Investigación e Innovación de la UE

El objetivo del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea Horizonte 2020 es respaldar la excelencia en la investigación, dondequiera que se desarrolle. En consecuencia, no establece distinción alguna entre regiones, grupos o territorios.

Sin embargo, se asigna un presupuesto específico a la Parte IV del programa Horizonte 2020, denominada «Difundir la excelencia y ampliar la participación», que incluye medidas específicas de apoyo para cerrar la brecha existente en la UE en términos de innovación.

Asimismo, con la creación de sinergias entre el programa Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos se intenta realizar una contribución importante al uso complementario de ambas fuentes de financiación. El Sello de Excelencia constituye una manifestación práctica de este esfuerzo. Se trata de un sello de calidad concedido a los proyectos presentados al programa Horizonte 2020 considerados merecedores de financiación pero que no pudieron acceder a ella por las limitaciones presupuestarias y que cuentan con una credencial que pueden presentar cuando traten de acceder a fuentes de financiación alternativas. El sello también ayuda a los organismos de financiación (incluidas las autoridades nacionales y regionales que reciben ayudas de los Fondos EIE) a identificar con mayor facilidad proyectos prometedores.

El mapa siguiente ilustra la contribución financiera de la UE a las regiones NUTS 2 a través del Séptimo Programa Marco de Investigación e Innovación (2007-2013). Las regiones NUTS 2 que recibieron mayor financiación fueron Bruselas, Vlaams-Brabant, Inner London, Hovedstaden y Oberbayern; todas ellas recibieron más de 400 EUR por habitante. En promedio, las regiones de la UE-15 recibieron un mayor volumen de financiación que las de la UE-13; en la mayoría de los casos, las regiones que albergan las capitales nacionales recibieron la mayor cantidad de fondos en cada país.



Mapa 1.10: Nivel regional de gasto del Séptimo programa marco

Euros por habitante

< 5	50-100
5-10	100-150
10-20	150-200
20-30	> 200
30-50	

UE-28 = 81
Fuente: Comisión Europea, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Agrupaciones comerciales en economías de baja densidad y alta densidad en los países de la OCDE.

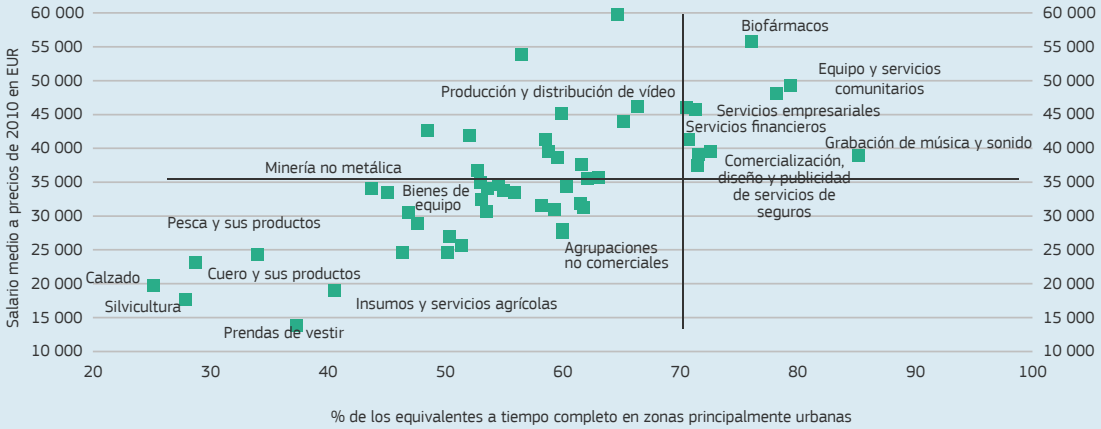
Las grandes ciudades presentan niveles de productividad superiores a los de las ciudades más pequeñas o las zonas rurales con menor densidad de población. Esto se debe, en parte, a las diferentes características que presenta la mano de obra local, que, en promedio, posee un mayor nivel educativo y unas cualificaciones con las que los trabajadores en cuestión serían más productivos en cualquier lugar en el que ejerciesen su actividad (OCDE, 2015b).

Las grandes zonas metropolitanas, como las de Londres, Nueva York o Tokio, albergan algunas de las empresas más productivas e innovadoras; la mayoría de ellas pertenecen al sector servicios, sobre todo servicios empresariales pero también TIC, atención de la salud y enseñanza superior (OCDE, 2014). Las empresas manufactureras ubicadas en grandes ciudades suelen dedicarse a actividades productivas que requieren unos niveles muy importantes de innovación y cualificación. Asimismo, es habitual que las grandes empresas solamente establezcan en las ciudades sus sedes centrales o sus centros de investigación. No resulta sorprendente que los salarios que pagan las empresas pertenecientes a agrupaciones comerciales en las zonas urbanas tiendan a ser superiores a los que se pagan en las zonas con menor densidad de población (ilustración 1.18).

Las economías rurales se encuentran en el extremo opuesto del espectro con respecto a las grandes ciudades. A menudo se concentran en la producción agrícola o en la explotación de recursos naturales (OCDE 2016b). En dichas zonas, la producción tiende a llevarse a cabo en las partes más «maduras» del proceso productivo utilizando metodologías consolidadas. La mano de obra relativamente escasa de las zonas con baja densidad de población tiende a implicar especialización en un número reducido de actividades, a diferencia de lo que ocurre en las grandes aglomeraciones. Esto requiere una evaluación rigurosa de las fortalezas y debilidades locales, y es necesario apoyar las actividades que puedan generar crecimiento.

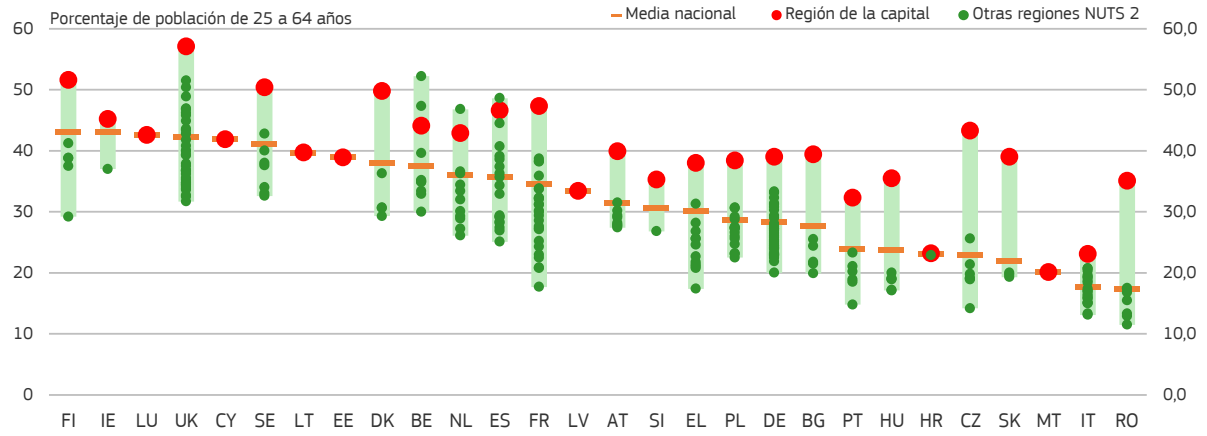
(Este recuadro está basado en una contribución de la OCDE.)

Ilustración 1.18: Salario medio y proporción del empleo equivalente a tiempo completo en agrupaciones comerciales ubicadas en zonas principalmente urbanas, 2014



Los datos identifican 51 agrupaciones comerciales y una agrupación no comercial residual que incluye el resto de empresas. Las regiones en las que un porcentaje superior al 70 % de la población vive en zonas urbanas funcionales, o en las que parte de su población reside en una gran zona metropolitana con más de 1,5 millones de habitantes, se clasifican como principalmente urbanas. El salario medio es la masa salarial total de la agrupación en EUR a precios de 2010 dividida por el número de empleados equivalentes a tiempo completo (ETC).
Fuente: cálculos basados en las estadísticas regionales de la OCDE y datos utilizados en (y proporcionados por) Ketels y Protsiv (2016)

Ilustración 1.19: Población de 25 a 64 años con educación superior, 2016



London hace referencia a la región NUTS 1
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

Cuadro 1.8: Población de 30 a 34 años con estudios superiores según los grupos de regiones previstos en la política de cohesión, 2016

	Más desarrolladas	Transición	Menos desarrolladas	UE-28
Población de 30 a 34 años con estudios superiores, 2016 (%)	43,2	32,7	33	39,1
Variación en puntos porcentuales, 2008-2016	6,8	1	12,3	8
Variación en puntos porcentuales, 2000-2008	9,7	9,3	8	8,8
Distancia con respecto al objetivo establecido en la Estrategia Europa 2020 (en puntos porcentuales)	0	7,3	7	0,9
Porcentaje de regiones que han alcanzado la meta de la UE	53	22	29	41

Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO
Nota: El cuadro incluye únicamente las regiones para las que existen datos disponibles

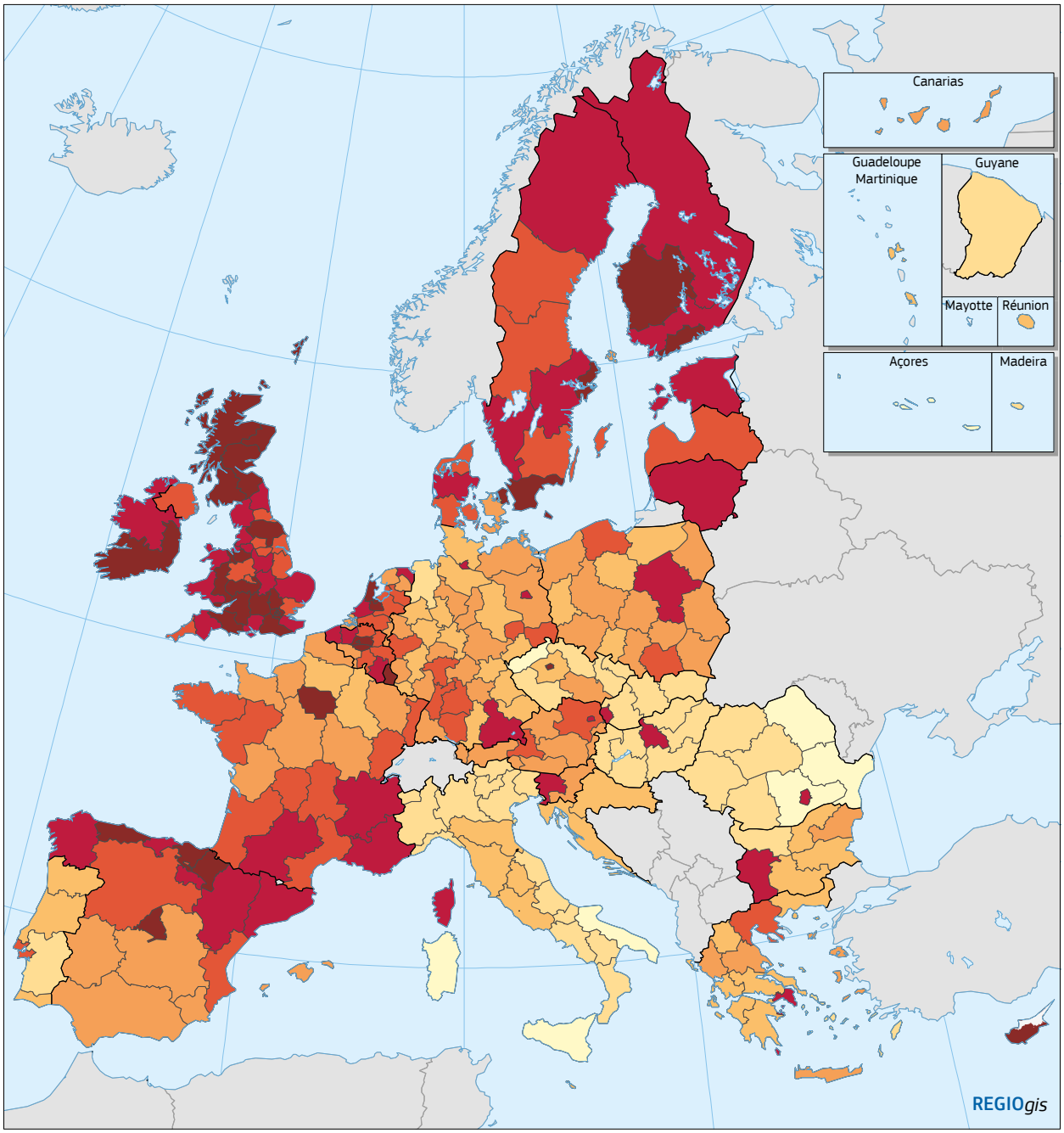
En general, el cuadro de indicadores de innovación regional confirma la amplia diversidad de las regiones de la UE en cuanto a los resultados de la innovación, lo que pone de manifiesto que la innovación posee una fuerte dimensión regional. Considerando estas enormes variaciones, las medidas de apoyo a la innovación, incluidos los programas de la política de cohesión, deben tener en cuenta de manera explícita el contexto regional o local al diseñar el tipo de respaldo que se prestará. En este sentido, la especialización inteligente está realizando una contribución notable.

5.3 Continúa aumentando el número de personas con estudios superiores, aunque siguen existiendo importantes disparidades

Una mano de obra con elevada cualificación es clave para el desarrollo económico y la prosperidad. La enseñanza superior estimula la movilidad social y mejora las perspectivas laborales. En 2016, la población de 25 a 29 años con estudios superiores presentaba una tasa de ocupación del 81 %, frente a un 74 % de quienes habían finalizado el segundo ciclo de la educación secundaria y un 54 % entre quienes únicamente poseían estudios básicos[18].

El vínculo entre el nivel educativo y las tasas de ocupación también es sólido entre la población de 25 a

18 Comisión Europea (2016b).



Mapa 1.11: Población de 25 a 64 años con educación superior, 2016

Porcentaje de la población total de 25 a 64 años

- < 15
- 15-20
- 20-25
- 25-30
- 30-35
- 35-40
- > 40
- No se dispone de datos

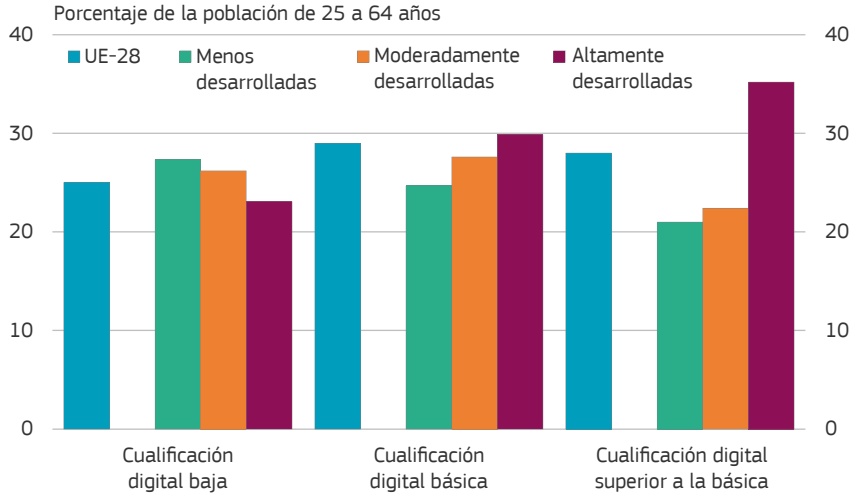
UE-28 = 30,7
Niveles 5 y 6 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

64 años. Tan solo un 54 % de las personas con estudios básicos se encontraban trabajando en 2016, en comparación con el 75 % de las personas con estudios secundarios de segundo ciclo y el 85 % de quienes contaban con estudios superiores. Es más, la diferencia en términos de tasas de ocupación entre la población con estudios superiores y quienes solo poseen estudios básicos se ha ampliado a lo largo del tiempo (de 28 puntos porcentuales en 2006 a 31 en 2016).

Ilustración 1.20: Nivel de cualificación digital de la población según el nivel de desarrollo económico, 2015



Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

El porcentaje de personas de 25 a 64 años que tienen educación universitaria, sin embargo, varía considerablemente de unas regiones a otras (mapa 1.11 e ilustración 1.19).

La población de las zonas metropolitanas, especialmente de las de mayor tamaño, tiende a poseer un nivel educativo más alto que la de otras regiones[19]. La demanda de mano de obra altamente cualificada atrae a las personas que cumplen ese requisito y facilita que puedan encontrar un puesto de trabajo acorde con sus competencias. Al mismo tiempo, las empresas también tienen mayor probabilidad de encontrar en esas áreas las cualificaciones que necesitan. En 2016, en torno a un 41 % de las personas de 25 a 64 años tenían estudios superiores en las regiones capital metropolitanas y un 32 % en las regiones metropolitanas en general, frente a una media del 30 % en el conjunto de la UE. Los porcentajes más elevados se registraban en las regiones de Inner London, Brabant Wallon (Bélgica) y Helsinki; los más bajos (inferiores al 20 %), en Italia y Rumanía.

La Estrategia Europa 2020 pretende incrementar el porcentaje de personas de 30 a 34 años con educación superior al 40 % en 2020. Sin embargo, en 2016 se observa una situación muy diferente según las regiones, dependiendo, en gran medida, de su nivel de desarrollo económico. Más de la mitad de las 81 regiones desarrolladas habían alcanzado ya el objetivo fijado en la Estrategia Europa 2020 (algunas incluso antes de que se estableciera este en 2010). Alrededor de un 22 %

19 Comisión Europea y ONU-Hábitat (2016).

Medición de las competencias digitales en la UE

Las competencias digitales se miden a través de un indicador compuesto que trata de capturar la competencia de las personas de 16 a 74 años en la realización de una serie de actividades seleccionadas, que guardan relación con el uso de programas informáticos e internet. La actividades en cuestión son la búsqueda de información, la comunicación, la solución de problemas y el uso de programas informáticos. Se pregunta a las personas si han realizado una determinada actividad y, si dicen que lo han hecho, se da por supuesto que poseen las competencias necesarias.

Se definen dos niveles de cualificación («básico» y «superior al básico») para cada una de las cuatro actividades mencionadas, y a partir de ellos se calcula un indicador general que permite dividir a las personas en cuatro grupos: sin cualificación, baja cualificación, cualificación básica y cualificación superior a la básica.

Puede consultarse información detallada al respecto en:
http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/tepsr_sp410_esmsip.htm

de las regiones de transición también habían logrado ya el objetivo (en comparación con ninguna en 2013), y también un 29 % de las regiones menos desarrolladas (cuadro 1.8).

Es fundamental garantizar que toda persona posea las competencias adecuadas para enfrentarse a un mundo cada vez más digitalizado y globalizado a fin de crear un mercado laboral integrador y fomentar la innovación, la productividad y el crecimiento (OCDE, 2016). En 2015, en torno a un 25 % de las personas de 25 a 64 años manifestaban poseer un bajo nivel de competencias digitales y un 29 % afirmaba que su nivel era básico; un 28 % declaraba que su nivel de competencias digitales era superior al básico. La situación a nivel de la UE, sin embargo, oculta unas diferencias muy acusadas entre los Estados miembros, sobre todo entre los que presentan distintos niveles de desarrollo económico; las competencias digitales tienden a aumentar con este último (ilustración 1.20). Pese a que en los Estados miembros altamente desarrollados un 35 % de las personas de 25 a 64 años afirmaban poseer un nivel de competencias digitales superior al básico, en los Estados miembros menos desarrollados este porcentaje caía al 21 %.

5.4 La mejora del acceso al mercado no siempre es garantía de crecimiento

La inversión en infraestructuras de transporte es un recurso muy utilizado para promover el desarrollo económico, aunque el efecto real que tiene sobre la economía es complejo y difícil de predecir. Se observan varios casos en toda la UE en los que las proyecciones de la demanda de transporte efectuadas antes de construir la infraestructura para justificar la inversión demostraron ser excesivamente optimistas. Así lo demuestran varias autopistas, aeropuertos y líneas ferroviarias de alta velocidad muy infrautilizadas (Flyvbjerg *et al.,* 2003; Comisión Europea, 2014).

En principio, la reducción de los costes de transporte debiera estimular tanto el comercio como el crecimiento económico. Sin embargo, la nueva teoría geográfico-económica del desarrollo regional advierte de la posibilidad de que el hecho de mejorar las conexiones de transporte entre dos ciudades no beneficie necesariamente a ambas, incluso aunque mejore la productividad global. Por ejemplo, si una ciudad con empresas menos eficientes se conecta con otra con empresas más eficientes, esta última podría hacerse con el mercado de la otra ciudad, provocando una reducción de la actividad económica en ella.

El Mecanismo «Conectar Europa»

La principal fuente de financiación para aplicar la política de transporte de la UE es el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), que complementa los Fondos EIE al centrar las ayudas en las conexiones transfronterizas (incluidas las marítimas) y la interoperabilidad de las redes de transporte nacionales. El presupuesto del Mecanismo para el período 2014-2020 asciende a 24 000 millones EUR.

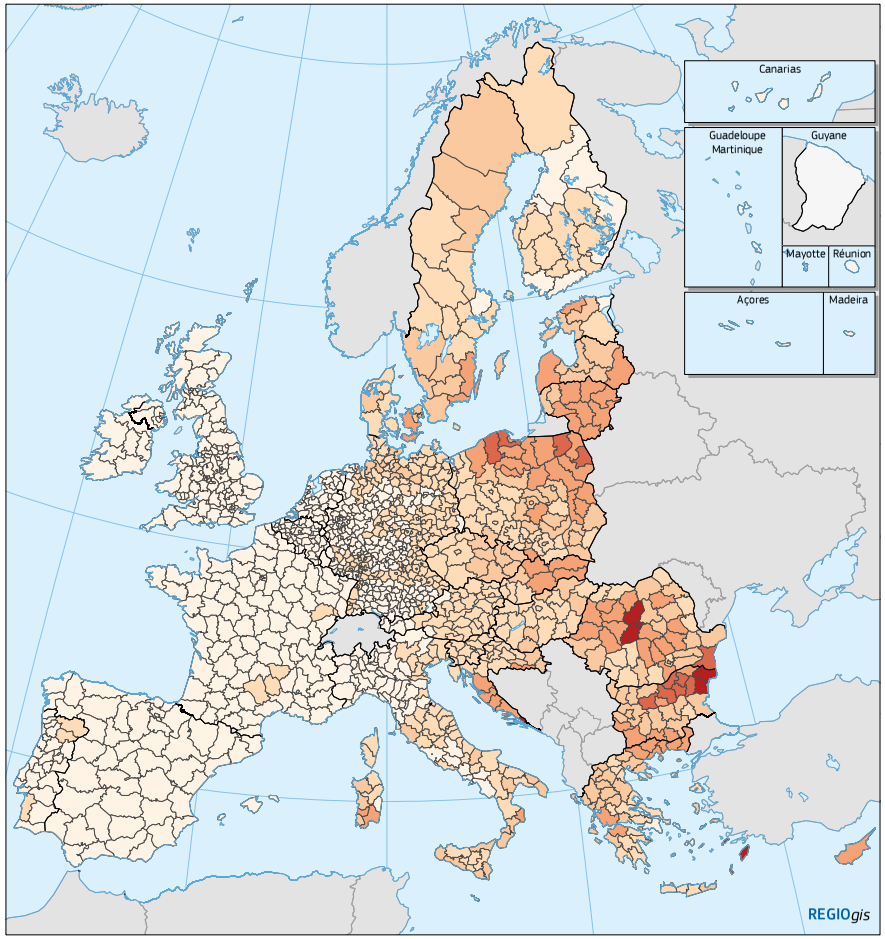
Las convocatorias del MEC publicadas en 2014, 2015 y 2016 permitieron apoyar un total de 604 proyectos consubvenciones por valor de 22 000 millones EUR y se movilizó un volumen de inversión cercano a 41 600 millones EUR. Si a ello se añaden los resultados de la convocatoria de 2016, que se hicieron públicos en junio de dicho año, resulta una asignación total del 96,3 % del presupuesto destinado a subvenciones para el transporte con cargo al Mecanismo «Conectar Europa».

La red general RTE-T se financia principalmente a través de los Fondos EIE, que también cofinancian la red principal de transporte de la RTE-T, particularmente los tramos y vías no transfronterizos.

La inversión actual en la RTE-T asciende a cerca de 50 000 millones EUR; sin embargo, de acuerdo con las estimaciones disponibles, solamente para completar los corredores de la red principal de transporte de la RTE-T es necesario invertir 607 000 millones EUR en total hasta finales de 2030.

Para obtener información más detallada al respecto, consúltese: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/project-funding/cef_en

El acceso regional a los mercados por carretera está condicionado fundamentalmente por la distribución espacial de la población. Una región remota siempre tendrá un mercado pequeño, aunque se realice una gran inversión en carreteras. En consecuencia, la inversión en transporte, sobre todo en las zonas que cuentan con una red madura, puede no alterar de un modo radical el acceso al mercado. La accesibilidad potencial por carretera más elevada se observa en las regiones y ciudades del centro de la UE (Comisión Europea y ONU-Hábitat, 2016). No obstante, todavía hay muchas regiones en Estados miembros centrales y occidentales que no están conectadas mediante



Mapa 1.12: Cambio previsto en la accesibilidad de las carreteras debido a la finalización de la RTE-T, según región NUTS 3

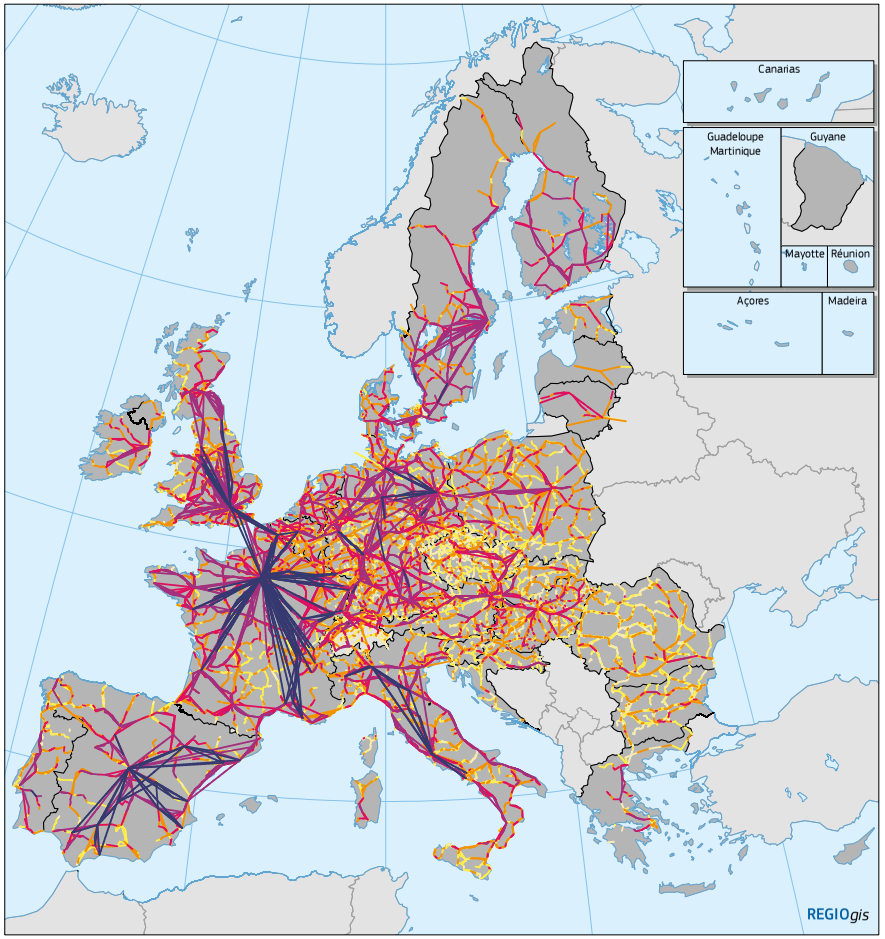
%

- < 5
- 5-10
- 10-15
- 15-20
- 20-25
- > 25
- No se dispone de datos

Función de deterioro de media distancia.
Cambio relativo observado en el nivel de accesibilidad en 2012.
Fuente: Ibáñez et al., 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.13: Velocidad media de las conexiones ferroviarias directas, 2014

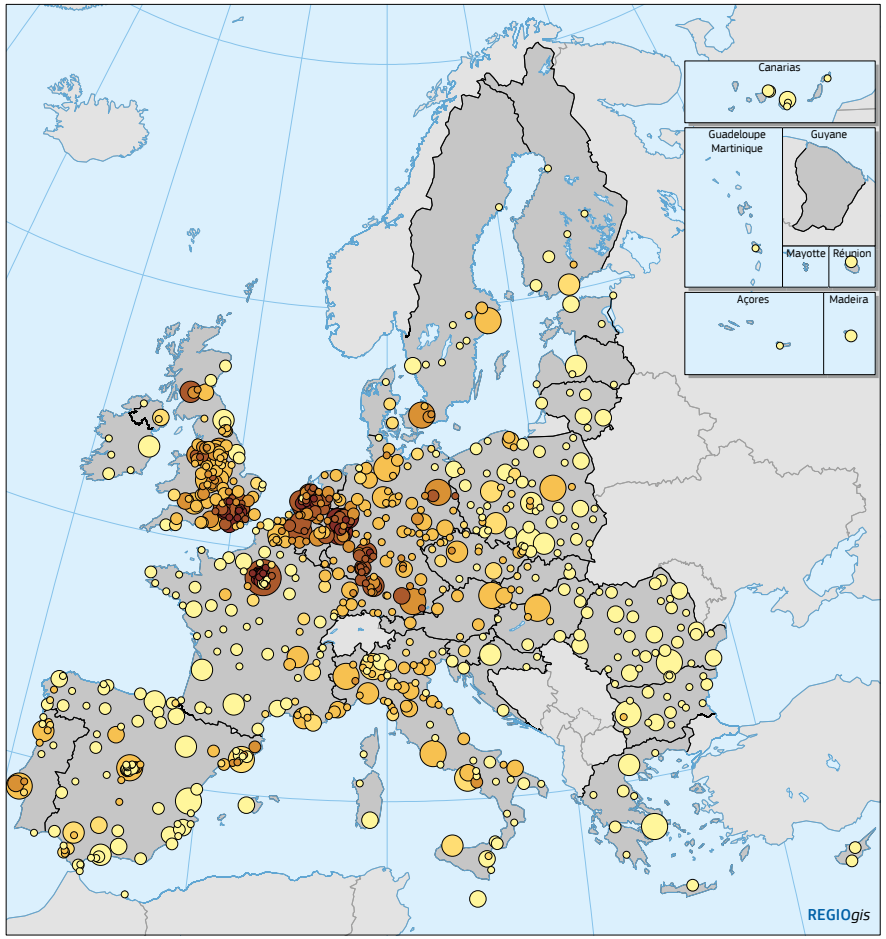
km/h

- <= 40
- 40,1-60
- 60,1-80
- 80,1-100
- 100,1-150
- > 150

Velocidad calculada a lo largo de líneas rectas que representan la conexión entre dos paradas sucesivas. Todos los trayectos ferroviarios directos entre estaciones geolocalizadas con salida entre las 6.00 y las 20.00 horas del 2.10.2014 (EE, IE: 2013; EL, Corsica, Nothern Ireland: 2015).
Fuente: UIC, operadores ferroviarios nacionales, EuroGeographics, OpenStreetMap, TomTom, RRG, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.14: Accesibilidad a los ferrocarriles en horas punta matutinas según la ciudad, 2014

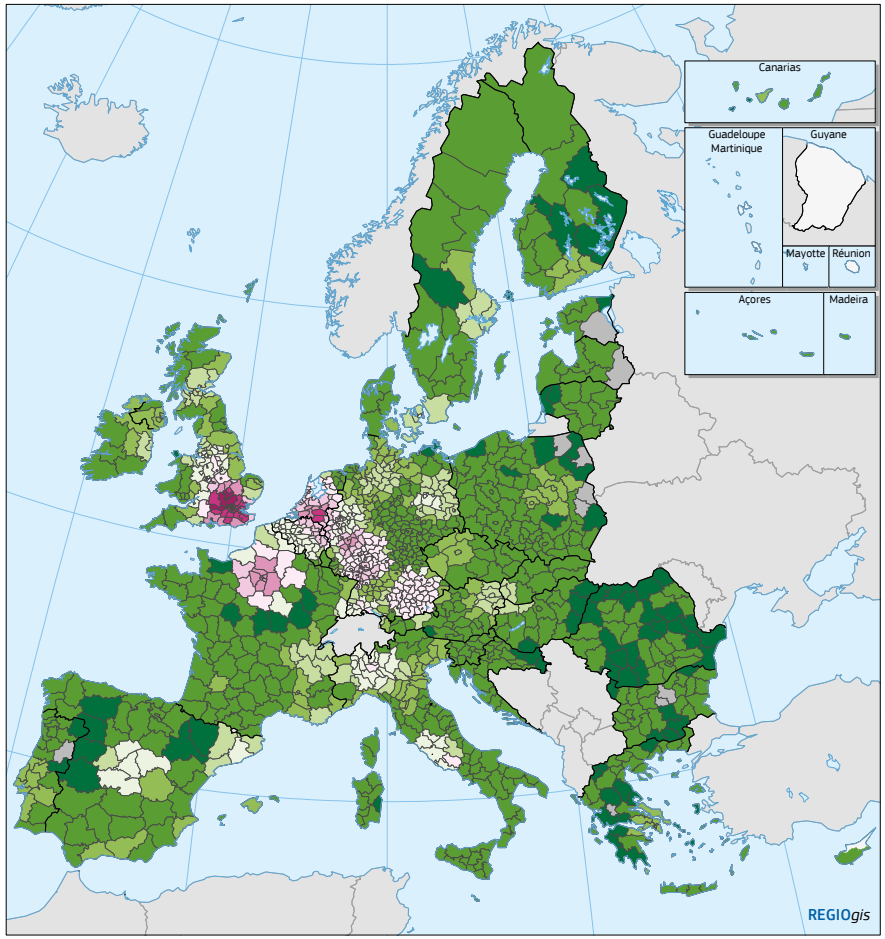
Población accesible
- < 50 000
- 50 000-100 000
- 100 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-2 000 000
- >= 2 000 000
- No se dispone de datos

Población en centros urbanos
- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

Población (fuera de la ciudad) a la que se puede llegar en menos de una hora y media de viaje (incluido el tiempo de espera inicial) desde las estaciones de la ciudad.
Fuentes: UIC, operaciones ferroviarios, Eurostat, CCI, sistema de información geográfica de la DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.15: Acceso a vuelos de pasajeros según región NUTS 3, 2015

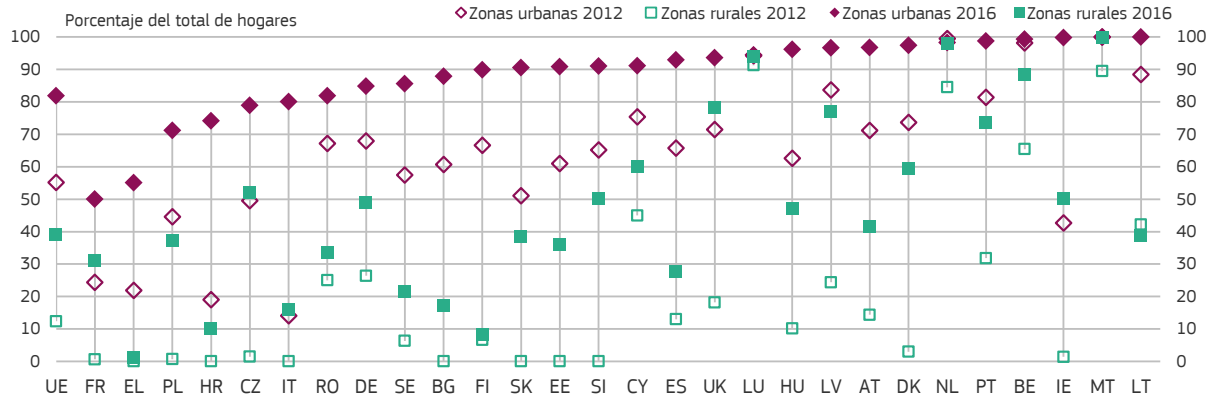
Media de vuelos diarios
- Tiempo de desplazamiento al aeropuerto más cercano > 90 min.
- < 10
- 10-250
- 250-500
- 500-750
- 750-1000
- 1000-1500
- 1500-2000
- 2000-2500
- 2500-3000
- > 3000
- No se dispone de datos

Promedio del número de vuelos diarios ponderado según la población, accesible a menos de 90 minutos por carretera.
Fuentes: Eurostat, EuroGeogra phics, TomTom, CCI, sistema de información geográfica de la DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.21: Hogares con acceso a banda ancha de próxima generación (APG) por tipo de zona, 2012 y 2016



Los datos corresponden a finales de 2012 y enero de 2016.
Fuente: Comisión Europea (2016a)

una red viaria eficiente y solamente podrán disfrutar de un mayor acceso a los mercados tras la construcción de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T, — mapa 1.12)[20].

La velocidad y frecuencia de los ferrocarriles también es muy inferior en los países del centro y este de la UE (Poelman y Ackermans, 2016). Pese a que algunos países, como la República Checa y Hungría, cuentan con una red ferroviaria relativamente densa, la frecuencia y velocidad del servicio en muchas de las líneas hace que sea una opción poco atractiva para viajar en comparación con el coche (mapa 1.13).

La accesibilidad de los ferrocarriles es muy elevada en y alrededor de las zonas altamente urbanizadas del Reino Unido, los Países Bajos, Bélgica, el norte de Francia y la región Rhine-Ruhr (Alemania). Esto se debe a la combinación de una elevada concentración de población, una densa red ferroviaria, conexiones de trenes de alta velocidad y una frecuencia relativamente alta del servicio (mapa 1.14). La accesibilidad sigue siendo elevada en (y alrededor de) las ciudades del este y oeste de Francia, en muchas partes de Alemania, en el norte de Italia y en algunas zonas de España. En cambio, es relativamente baja en Austria y Suiza, por tratarse de terreno montañoso, y aún más baja en las zonas más periféricas del oeste de la UE, en Irlanda, Portugal y España, así como en los países nórdicos, donde la distancia entre las ciudades es mayor y la densidad de población es reducida. En la mayoría de las zonas orientales de la UE, como se ha señalado anteriormente, la accesibilidad es baja debido a la escasa frecuencia y velocidad del servicio.

20 El mapa muestra los cambios previstos en comparación con la situación existente en 2012.

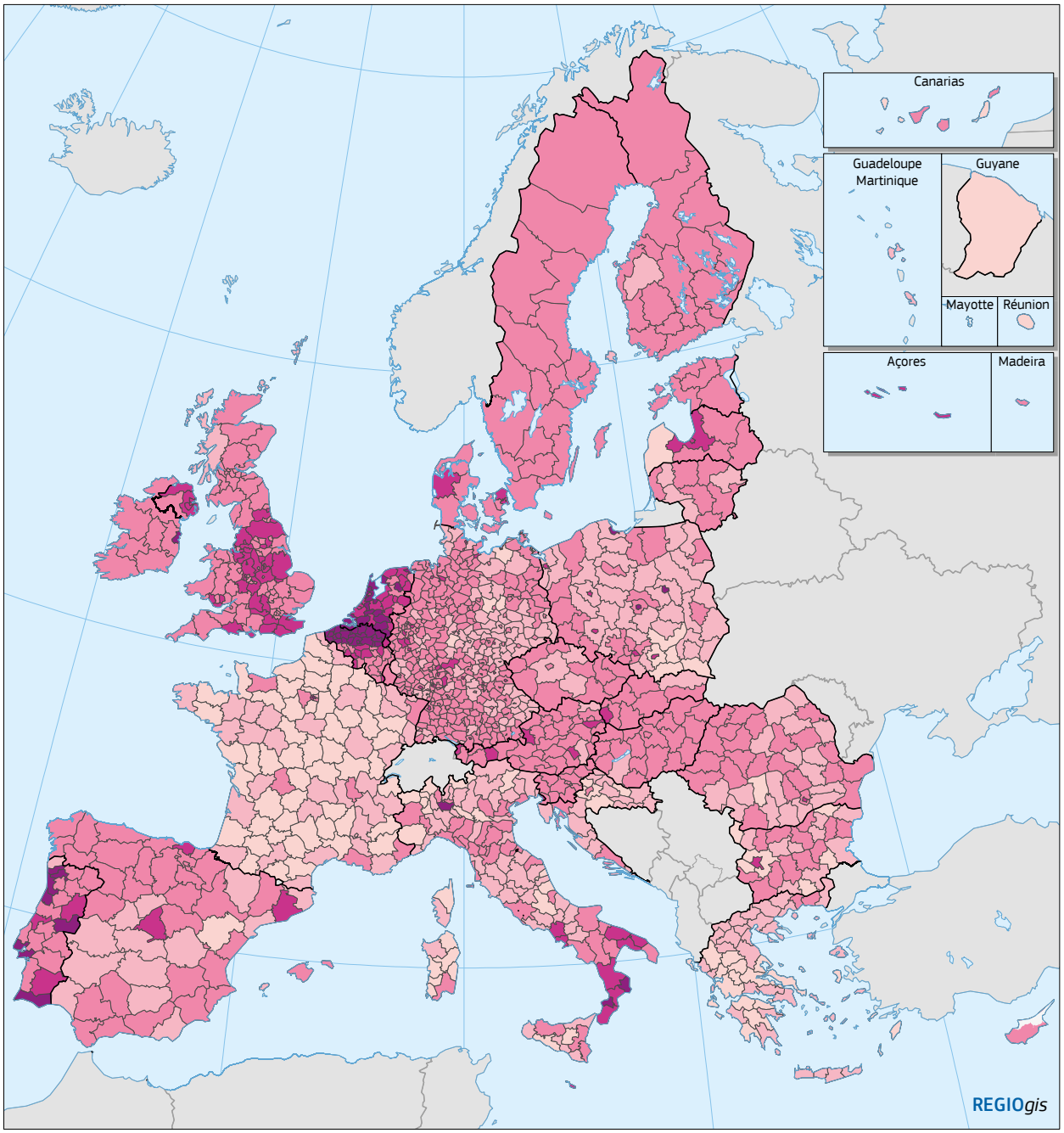
Para 2050, la UE tiene previsto finalizar la construcción de una red ferroviaria europea de alta velocidad para conseguir que, como mínimo, un 50 % de los trayectos de pasajeros de media distancia se realicen en tren, sea de alta velocidad o de velocidad normal[21]. Esto exigirá una inversión sustancia, sobre todo en países en los que la red no es excesivamente densa y el servicio tiende a ser lento e infrecuente.

El acceso a los vuelos de pasajeros es muy desigual en la UE; por un lado, en la región de London y en sus zonas circundantes, la población tiene acceso a más de 3 000 vuelos diarios; por otro, hay regiones del este de Polonia y Rumanía en las que no hay ningún vuelo disponible a menos de 90 minutos en coche (mapa 1.15).

5.5 Las redes digitales se van extendiendo, pero resulta extremadamente complicado cerrar la brecha entre las zonas urbanas y rurales

El acceso a unas redes de telecomunicaciones de alta capacidad es vital para la competitividad y el crecimiento económico. La utilización de servicios digitales y la capacidad para operar con éxito en un entorno de negocios global dependen cada vez más de la existencia de conexiones de banda ancha rápidas y eficientes. En consecuencia, la infraestructura de TIC determina de un modo fundamental el potencial de desarrollo de las regiones de

21 Comisión Europea, *Libro Blanco. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*. COM (2011) 144, de 28 de marzo de 2011.



Mapa 1.16: Cobertura de banda ancha de próxima generación según región NUTS 3, 2016

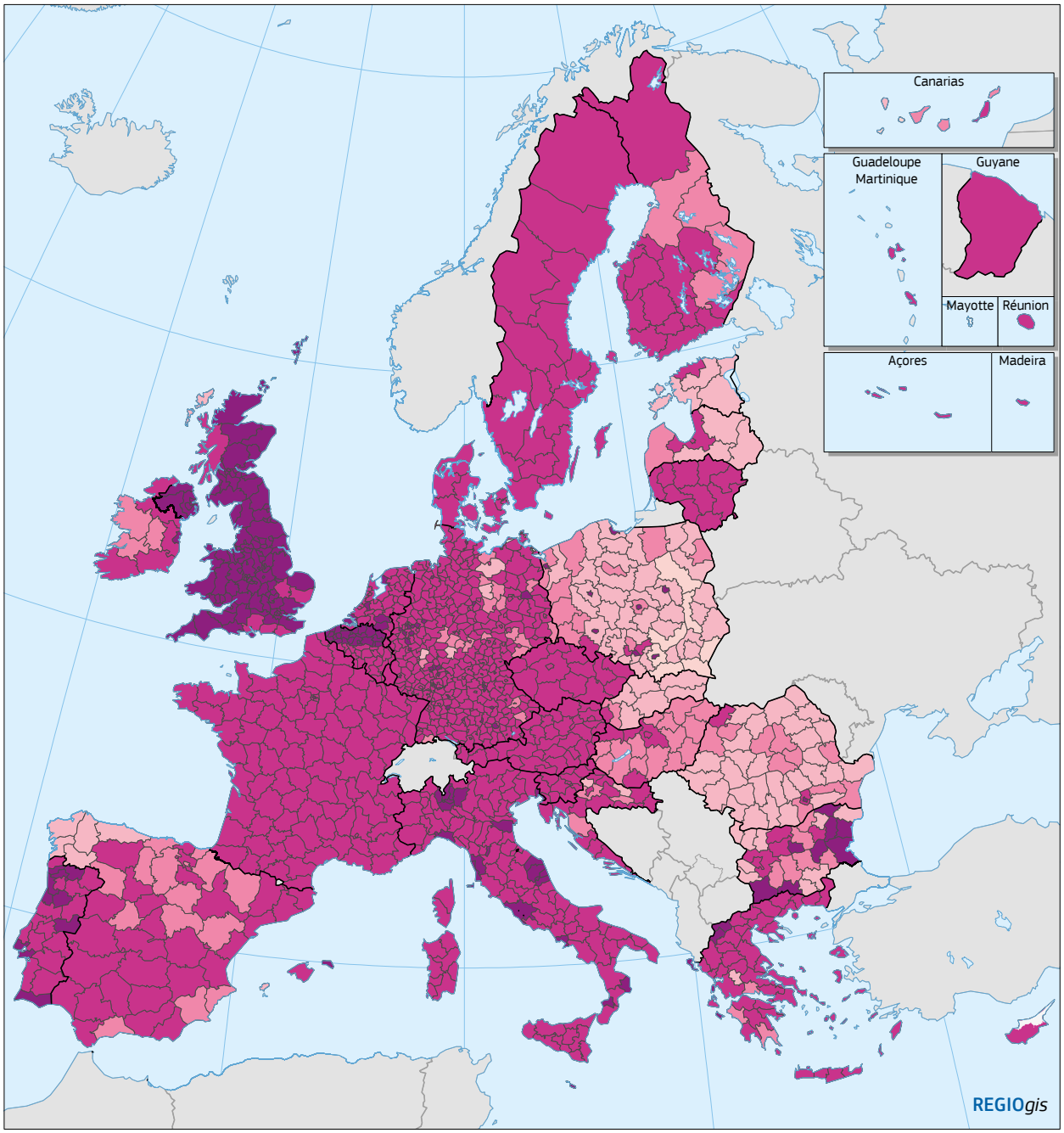
Porcentaje del total de hogares

- 0-35
- 36-65
- 65-95
- 95-100
- 100

El acceso de próxima generación (APG) incluye VDSL, Cable Docsis 3.0 y FTTP.
UE = 76%
Fuente: Comisión Europea (2017b)

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.17: Cobertura de banda ancha fija según región NUTS 3, 2016

Porcentaje del total de hogares

- 0-35
- 35-65
- 65-95
- 95-100
- 100
- No se dispone de datos

UE = 98 %

Fuente: DG CONNECT, European Digital Progress Report 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Iniciativa para la digitalización de la industria europea

La rapidez de la evolución tecnológica, la innovación en el ámbito de los servicios, las demandas de sostenibilidad y los cambios producidos en el contexto mundial están dando lugar a la aparición de nuevos tipos de bienes y servicios, así como de nuevos modelos de negocio para producirlos. Las pruebas disponibles sugieren, no obstante, que solo una de cada cinco empresas de la UE presenta un alto grado de digitalización (fuente: Europe's Digital Progress Report, 2016).

Uno de los pilares fundamentales de la iniciativa para la digitalización de la industria europea, puesta en marcha en 2016 como parte de la Estrategia para el Mercado Único Digital, es la creación de una red de «centros de innovación digital» que se encarguen de poner las innovaciones digitales más recientes a disposición de cualquier empresa de Europa, dondequiera que se encuentre, sea cual sea su tamaño y su sector de actividad. Estos centros crearán ecosistemas de innovación que pondrán en contacto a los usuarios y proveedores de las innovaciones digitales, así como a los inversores en innovación, en todas las fases del desarrollo de un negocio. El objetivo es garantizar la presencia de estos centros en todas las regiones para el año 2020, en consonancia con las estrategias de especialización inteligente. El término «industria» se emplea en sentido amplio e incluye sectores como la agricultura, la pesca, etc. Existen actuaciones específicas en curso destinadas a crear centros de innovación digital en trece países de la UE.

Además, la iniciativa «Transformar regiones y ciudades en motores de transformación digital y modernización industrial» ayudará a desarrollar la capacidad regional y local para hacer realidad la transformación digital, con arreglo a lo previsto por las estrategias de especialización inteligente. Esta iniciativa se apoya en el papel de las ciudades y regiones como líderes del proceso de transformación digital. Estas pueden crear el entorno adecuado para acelerar la transformación digital de las empresas, de otras organizaciones y de las autoridades públicas, así como para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Numerosos proyectos de «ciudades inteligentes» están utilizando ya tecnologías avanzadas para mejorar los servicios públicos y la utilización de los recursos, reduciendo al mismo tiempo los efectos sobre el medio ambiente.

la UE. Por lo general, las regiones más prósperas están bien dotadas de este tipo de recursos, aunque continúan existiendo grandes brechas en muchas de las regiones menos prósperas y se observan disparidades muy acusadas entre las zonas urbanas y rurales.

Más de 214 millones de hogares en la UE (un 98 % del total) tenían acceso, como mínimo, a una de las principales tecnologías de banda ancha fija o móvil (excluidas las conexiones por satélite) a mediados de 2016. Si se incluye la cobertura por satélite, todos los hogares de la UE tienen a su disposición actualmente servicios básicos de banda ancha, por lo que el objetivo previsto en la Agenda Digital de la Comisión Europea de proporcionar servicios básicos de banda ancha a toda la población ya se ha logrado[22].

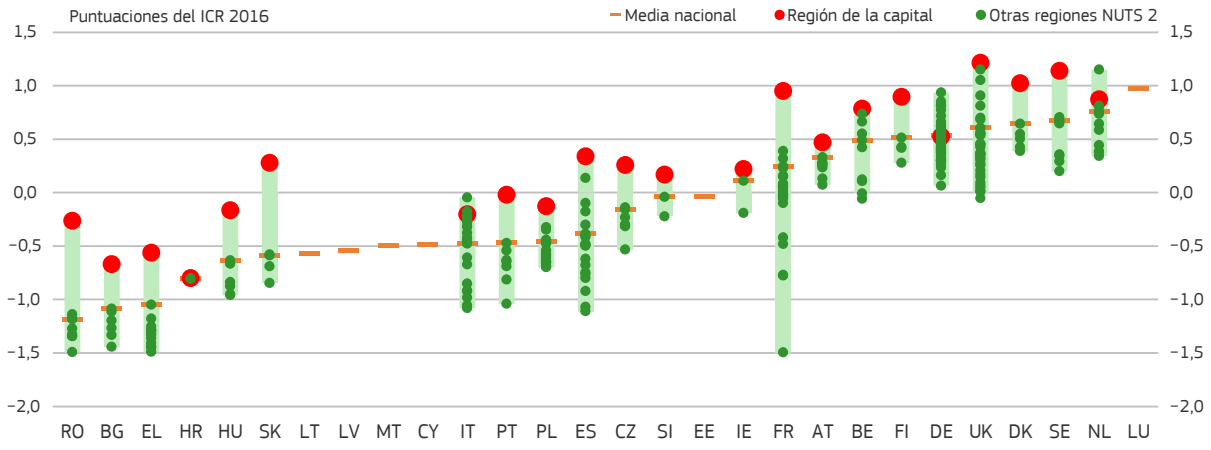
La cobertura del acceso de próxima generación (APG)[23] está aumentando con rapidez. En 2016, alrededor de un 76 % de los hogares de la UE tenían acceso a, como mínimo, una red de APG, un aumento con respecto al 68 % registrado a finales de 2014, si bien se observan amplias variaciones del nivel de cobertura entre Estados miembros y dentro de ellos (mapa 1.16).

El acceso a los servicios de banda ancha de alta velocidad continúa representando un desafío en las zonas rurales. A pesar de que el 99 % de los hogares rurales de la UE-28 tenían acceso, como mínimo, a una tecnología de banda ancha a finales de junio de 2016, tan solo un 39 % (12 millones de hogares) disponían de banda ancha APG (ilustración 1.21), y en las zonas rurales de Grecia este porcentaje era prácticamente nulo (0,3 %). Desde 2012 se ha producido un avance sustancial. Se calcula que la financiación proporcionada en el marco de la política de desarrollo rural a los aproximadamente 4 400 proyectos previstos para la instalación de conexiones de línea local para proyectos de instalación de banda ancha de gran envergadura cofinanciados por otros fondos de la UE mejorará el acceso a la infraestructura y los servicios de TIC para unos 18 millones de personas residentes en zonas rurales.

22 Comisión Europea (2016a).

23 Las redes de acceso de próxima generación se definen como redes de acceso a través de cable que constan de forma total o parcial de elementos ópticos y permiten prestar servicios de acceso a la banda ancha con características avanzadas (como navegación a mayor velocidad) en comparación con las redes de cobre existentes.

Ilustración 1.22: Índice de competitividad regional, 2016



Fuente: Annoni et al. (2017)

La cobertura es casi total en la mayoría de las zonas urbanas y de las ciudades, si bien existe una serie de áreas en la que todavía es muy inferior a la media (82 % en las zonas urbanas), en su mayoría en Grecia (55 %) y Francia (50 %).

La adopción de la banda ancha por parte de los hogares ha aumentado de manera considerable en los últimos años, junto con la cobertura. Mientras en 2009 solo en torno al 56 % de los hogares de la UE tenía contratado un servicio de banda ancha, el porcentaje superaba el 72 % en 2912 y llegaba al 83 % en 2016. No obstante, siguen existiendo diferencias notables entre unas regiones y otras (véase el mapa 1.17). En 2016, la proporción de hogares con banda ancha era inferior al 60 % en Kentriki Ellada (Grecia) y en Severozapaden y Yugoiztochen (Bulgaria), mientras que superaba el 95 % en la gran mayoría de las regiones de los Países Bajos y en Helsinki-Uusimaa (Finlandia), South-East (Inglaterra) y Luxemburgo.

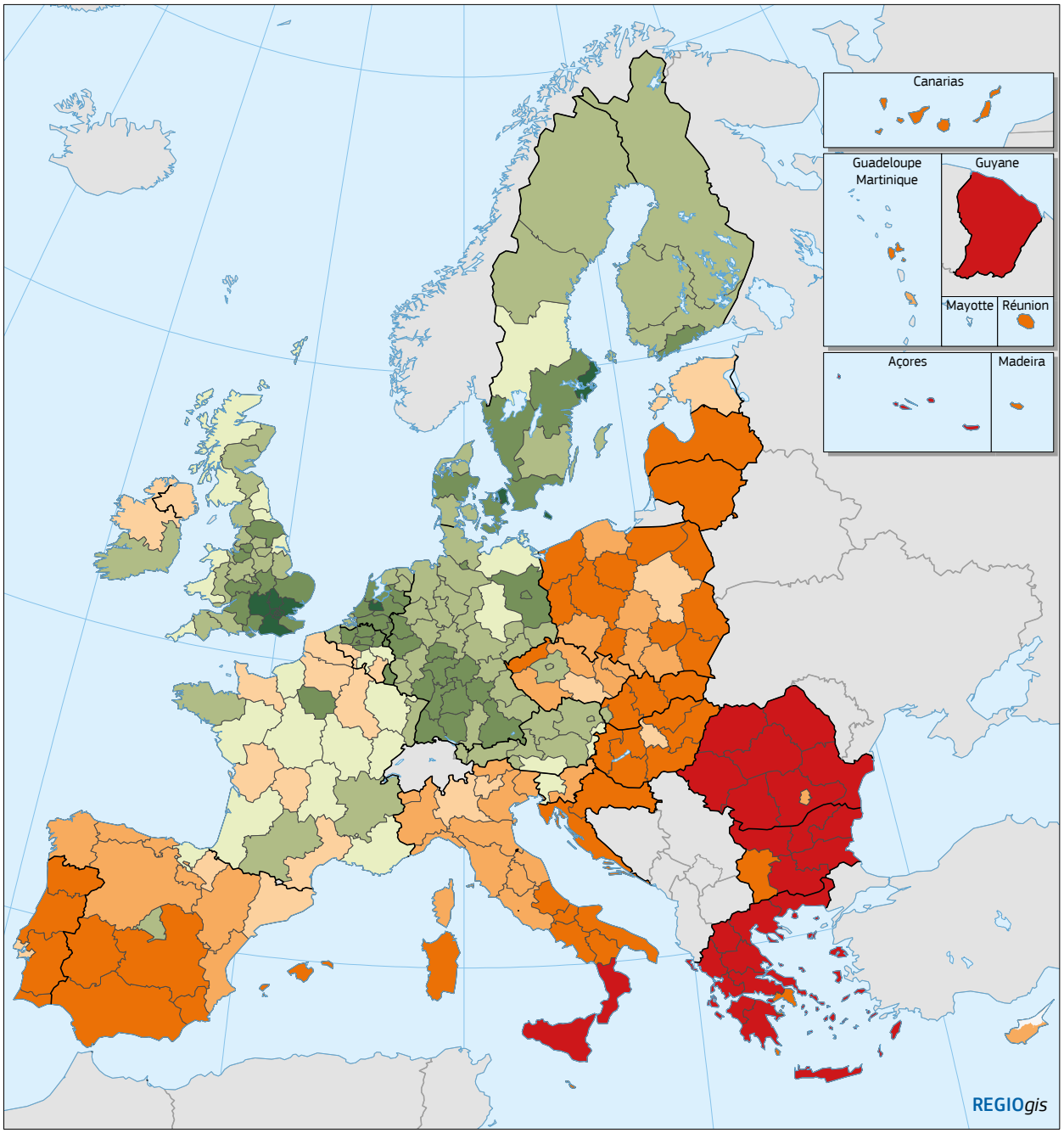
6. Las regiones metropolitanas y aquellas que albergan las capitales nacionales son los principales motores de la competitividad regional en Europa

El índice de competitividad regional (ICR) está diseñado para captar las diferentes dimensiones de la competitividad en las regiones NUTS 2 y constituye la primera variable que proporciona una perspectiva a nivel de la UE sobre esta cuestión. Se han publicado ya tres ediciones del índice, concretamente en 2010, 2013 y 2016 (Annoni y Kozovska, 2010; Dijkstra, Annoni y Kozovska, 2011; Annoni y Dijkstra, 2017). Todas ellas están basadas en el mismo método que el índice mundial de competitividad del Foro Económico Mundial. El índice de 2016 se basa en 74 indicadores (principalmente de naturaleza regional) que abarcan el período 2012-2014, aunque con algunos indicadores para 2015 y 2016.

El índice se basa en una definición del concepto de competitividad regional desde la perspectiva tanto de las empresas como de la población residente (Dijkstra *et al.*, 2011):

La competitividad regional es la capacidad de una región para ofrecer un entorno atractivo y sostenible para vivir y trabajar a las empresas y los residentes.

Los resultados del ICR para 2016 concuerdan con los de 2013. Una vez más se observa con claridad un patrón policéntrico, en el que las regiones capital y otras zonas metropolitanas constituyen los principales núcleos de competitividad. Se aprecian efectos de arrastre evidentes en la mayoría de las regiones del norte y oeste de la UE; no tanto en el sur y el este. Al igual que en 2010 y 2013, existen variaciones muy importantes entre países y dentro de estos; estas últimas se deben en muchos casos a que la competitividad de las regiones capital exhiben una competitividad muy superior a la del resto de regiones del país (mapa 1.18).



Mapa 1.18: Índice de competitividad regional (ICR), 2016

Los valores del índice oscilan desde niveles bajos (negativos) hasta altos (positivos)

- < −1
- −1–−0,5
- −0,5–−0,2
- −0,2-0
- 0-0,2
- 0,2-0,5
- 0,5-1
- > 1

UE-28 = 0

Fuente: Annoni et al. (2017), sistema de información geográfica de la DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Metodología del índice de competitividad regional (ICR)

La edición del ICR de 2016 se basa en un conjunto de 74 indicadores (principalmente de naturaleza regional) que abarcan el período 2012-2014, aunque también se incluyen algunos indicadores correspondientes a 2015 y 2016. El índice consta de once pilares que abarcan los diferentes aspectos de la competitividad, y que están clasificados en tres grupos: Aspectos básicos, Eficiencia e Innovación. El primero de estos grupos incluye cinco pilares: 1) Instituciones; 2) Estabilidad macroeconómica; 3) Infraestructuras; 4) Salud, y 5) Educación básica. Estos pilares representan los motores fundamentales de cualquier tipo de economía. A medida que una economía regional se desarrolla y va incrementando su competitividad, entran en juego factores relacionados con una mayor cualificación de la mano de obra y una mayor eficiencia del mercado de trabajo. Surge así el grupo Eficiencia, que incluye tres pilares: 6) educación superior, formación y aprendizaje permanente, 7) eficiencia del mercado de trabajo y 8) dimensión del mercado. En la fase más avanzada del desarrollo, los motores de la mejora forman parte del grupo Innovación, que consta de tres pilares: 9) madurez tecnológica, 10) sofisticación de las empresas y 11) innovación.

El ICR correspondiente a 2016 engloba todas las regiones NUTS 2, de acuerdo con la definición recogida por Eurostat en su última revisión de 2013 (Eurostat, 2015). Al igual que en 2010 y 2013, se combinaron las regiones NUTS 2 que forman parte de la misma zona urbana funcional; así ocurre en el caso de seis zonas urbanas funcionales que albergan la capital nacional.

Pueden consultarse detalles adicionales sobre la metodología del ICR en: Annoni *et al.* (2017).

Regiones de la UE según nivel de desarrollo, tal como las define el IRC

Las regiones de la UE se dividen en cinco niveles de desarrollo según su PIB medio per cápita en términos EPA en el período 2012-2014 en relación con la media de la UE (es decir, la media de la UE toma el valor 100). Dichos niveles son:

- Nivel 1: < 50;
- Nivel 2: 50-75;
- Nivel 3: 75-90;
- Nivel 4: 90-110;
- Nivel 5: > 110.

Fuente: Annoni *et al.* (2017b)

La denominada «banana azul», un corredor altamente industrializado definido en 1989 por un grupo de geógrafos franceses liderado por Roger Brunet, en cuyos extremos se encuentran las regiones de Greater London y Lombardia y que abarca los países del Benelux y la región de Bavaria, no resulta tan evidente en el mapa del ICR. Por el contrario, el índice muestra la fortaleza de las regiones que albergan las capitales nacionales y otras regiones metropolitanas en muchas partes de Europa. En algunos países, las regiones que albergan las capitales nacionales están rodeadas de otras que presentan una competitividad similar, lo que indica la presencia de efectos de arrastre. Sin embargo, en otros países, las regiones que circundan la capital son mucho menos competitivas. Una pregunta muy importante de cara al futuro es si los sólidos resultados en términos de competitividad de las regiones capital y otras regiones metropolitanas ayudará a fortalecer la competitividad de las regiones vecinas o si, más bien, la brecha entre ellas se ampliará.

London y su zona circundante, que incluye siete regiones NUTS 2[24], ocupó el primer puesto en 2016, por delante de Utrecht en los Países Bajos —que, por primera vez, perdió la condición de región más competitiva—, empatada en el segundo lugar con las regiones británicas de Berkshire, Buckinghamshire y Oxfordshire[25]. Al igual que en 2010 y 2013, la mayoría de las regiones que ocupan los primeros puestos de la clasificación incluyen regiones capital o grandes zonas metropolitanas que ayudan a impulsar su competitividad. En el otro extremo de la escala se encuentran regiones que pertenecen fundamentalmente a Grecia y Rumanía, con una de Bulgaria.

24 En el cuadro A.1.1 del apéndice de la obra de Annoni, Dijkstra y Gargano (2017) se enumeran las regiones NUTS 2, entre las que figura London y las zonas circundantes.

25 Es importante señalar que, debido a los márgenes de error presentes en el conjunto de indicadores incluido en el índice, la diferencia entre algunas de las puntuaciones puede no ser significativa desde el punto de vista estadístico.

Mapa 1.19: Variaciones del índice de competitividad regional

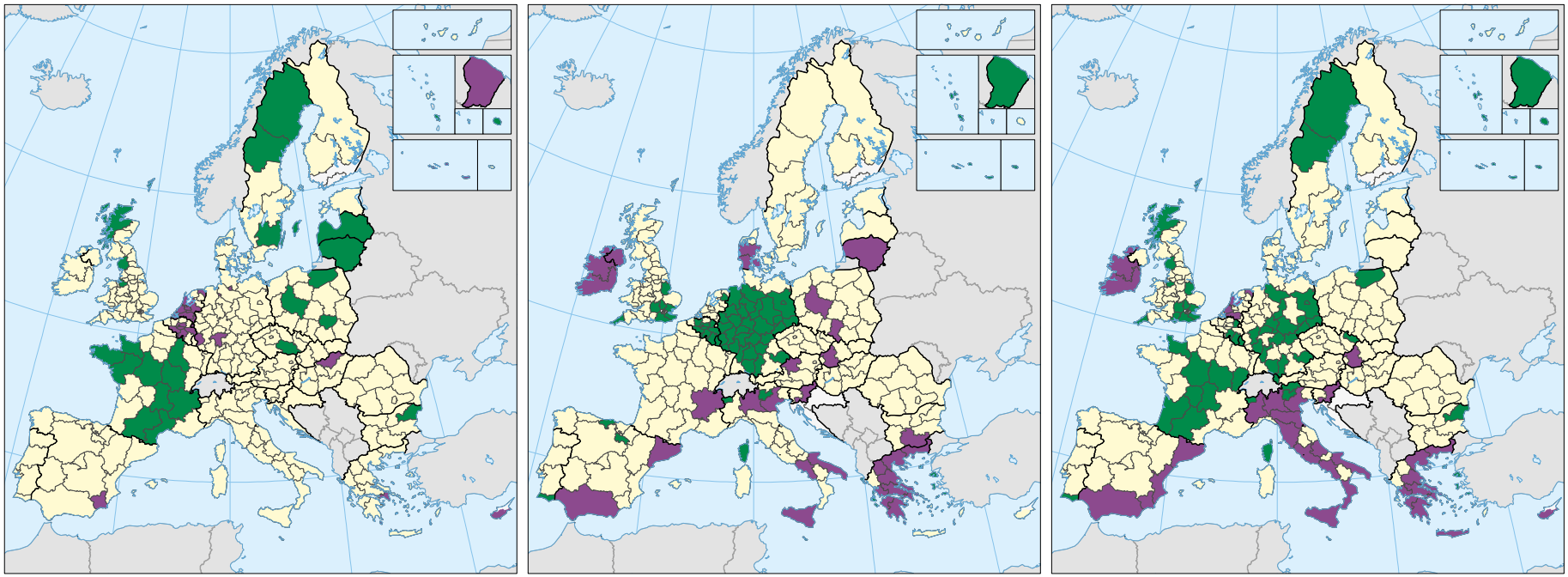
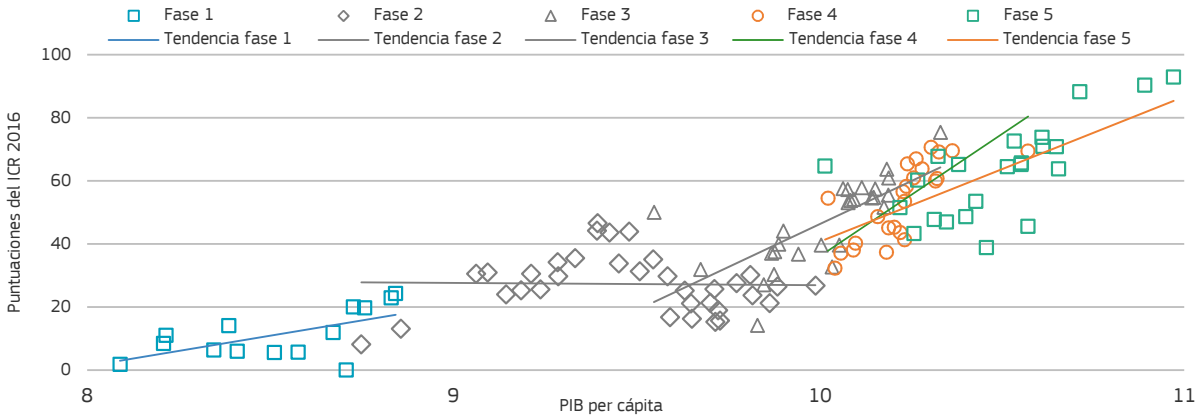
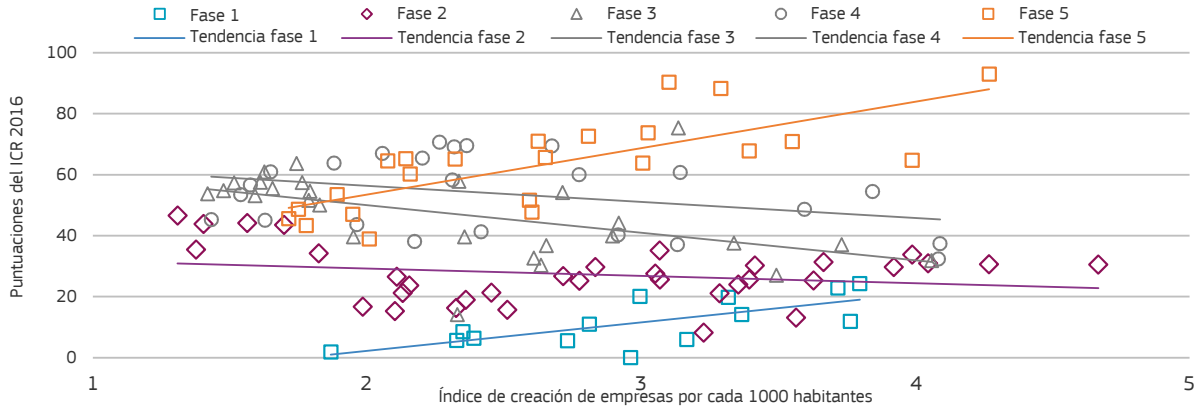


Ilustración 1.23: Relación entre el ICR y el PIB per cápita (en términos EPA) en las regiones NUTS 2, según nivel de desarrollo económico



Para las observaciones resaltadas en gris, las correlaciones no son estadísticamente distintas de cero. Para el resto de observaciones, las correlaciones son significativamente distintas de cero al nivel estándar del 1 %, 5 % o 10 %.
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

Ilustración 1.24: Relación entre el ICR y el índice de creación de empresas (con respecto a la población) en las regiones NUTS 2, según nivel de desarrollo económico



Solamente se incluyen regiones de AT, BG, CZ, DK, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, PT, RO y SK. Observaciones resaltadas en gris: correlaciones que no son estadísticamente significativas. Otras observaciones: correlaciones estadísticamente significativas al nivel estándar del 1 %, 5 % o 10 %.
Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO

Las regiones que albergan las capitales nacionales suelen ser las más competitivas de sus respectivos países (ilustración 1.22). Las únicas excepciones se encuentran en Alemania, Italia y los Países Bajos. En este último país, la región capital ocupa el segundo lugar, mientras que en Italia la región de Lombardia sigue siendo la más competitiva, como en los años anteriores. En Alemania hay muchas regiones más competitivas que Berlín, lo que puede deberse a que hace relativamente poco tiempo que se convirtió en la capital de un país reunificado.

La brecha entre la región que alberga la capital nacional y el resto de regiones es particularmente amplia en algunos países, como Rumanía, Grecia, Eslovaquia, Bulgaria y Francia. Una diferencia de esta magnitud suele ser motivo de preocupación, ya que somete a la región capital a una presión sustancial mientras que en otras regiones los recursos pueden estar infrautilizados.

La disparidad entre la región capital y la que ocupa el segundo lugar en términos de competitividad es relativamente reducida en el Reino Unido, Austria y Bélgica. Sin embargo, esto no significa necesariamente que el país en su conjunto ocupe un lugar destacado en dicha clasificación. A modo de ejemplo, en Bélgica y el Reino Unido existen variaciones relativamente amplias entre regiones, lo que pone de relieve las limitaciones de un análisis a nivel nacional. Estas variaciones plantean preguntas sobre si las brechas de competitividad regional resultan perjudiciales o no para la competitividad nacional y en qué medida se pueden —y deberían— reducir.

Los cambios experimentados a lo largo del tiempo en las puntuaciones del ICR, a diferencia de las clasificaciones, son de carácter informativo[26]. Pese a que el índice no es plenamente coherente de unos años a otros debido a las revisiones reiteradas e inevitables de los indicadores regionales y de la clasificación NUTS, las tres ediciones del ICR ofrecen un medio único para supervisar y valorar la evolución de la competitividad regional en toda la UE. El mapa 1.19 muestra las regiones en las que las puntuaciones del índice experimentaron una variación superior a un 5 % de la diferencia entre las puntuaciones más altas y las más bajas entre las tres ediciones (es decir, el máximo intervalo de puntuaciones). Los tres mapas ilustran las variaciones producidas entre 2013 y 2016, entre 2010 y 2013 y en el conjunto del período. Entre 2013 y 2016, la competitividad mejoró en alrededor de un 10 % de las regiones y se deterioró en otro 10 %; sin embargo, entre 2010 y 2013, mejoró en muchas más regiones (26 %) que en las que se debilitó (11 %).

Entre 2010 y 2013 la competitividad aumentó en la mayoría de las regiones belgas y alemanas. Pese a que no cambió en gran medida entre 2013 y 2016 en la mayor parte de estas últimas, se deterioró en varias regiones belgas, incluida la que alberga la capital nacional. La competitividad también perdió un terreno importante en las regiones griegas e irlandesas entre 2010 y 2013, y tampoco mejoró en los tres años siguientes. En las regiones de muchos países (Austria, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, España, Finlandia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y Eslovaquia), la competitividad, medida con arreglo a este método, permaneció en gran medida estable a lo largo de los seis años analizados.

En el resto se observan bastantes cambios. En Francia, la competitividad mejoró en doce regiones entre 2013 y 2016, y en cuatro entre 2010 y 2013. Por el contrario, en el Reino Unido mejoró en un número de regiones muy inferior entre 2013 y 2016 (cuatro) que entre 2010 y 2013 (nueve). En Italia, se deterioró en cuatro regiones en el primer período y permaneció estable en todas las regiones del país en los tres años siguientes. En los países bálticos, la competitividad aumentó entre 2013 y 2016 en Letonia y Lituania, al tiempo que en Estonia no cambió en un nivel relativamente elevado.

Como cabría esperar, parece existir una relación positiva entre la competitividad regional y el PIB per cápita, que se aprecia de manera evidente tanto en las regiones con alto PIB per cápita como en las que esta variable es baja (ilustración 1.23).

Existen algunos indicios de que las regiones más competitivas presentan mayores tasas de creación de empresas; así parece extraerse, al menos, de las regiones con mayor y menor grado de desarrollo (ilustración 1.24).

26 La comparación del ICR a lo largo del tiempo ofrece cierta complejidad, puesto que en cada edición del índice se introducen mejoras y pequeñas modificaciones. Estas no afectan a la estructura general del índice, pero limitan las posibilidades de medir los cambios producidos a lo largo del tiempo. Estas modificaciones responden a diversos motivos: la disponibilidad de nuevos indicadores a nivel regional, mientras que otros no se actualizan o dejan de encajar en el marco estadístico del índice. Asimismo, las mejoras metodológicas, especialmente las introducidas entre la primera y la segunda ediciones del índice, complican el ejercicio, así como las modificaciones de la definición de las regiones NUTS. Pese a todo, la lista de indicadores presenta un grado de continuidad aceptable. Los cambios efectuados entre las ediciones de 2013 y 2016 se enumeran en el cuadro A.3.1 del apéndice en Annoni, Dijkstra y Gargano (2017).

Capítulo 2

La cohesión social

- En 2016, la tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años alcanzó el 71 %, un porcentaje superior al existente antes de la crisis pero que sigue estando por debajo del objetivo fijado en la Estrategia Europa 2020 (75 %). Además, se observan diferencias notables en toda la UE. En España, esta tasa sigue siendo cinco punto porcentuales inferior al nivel de 2008, en Chipre ocho puntos inferior y en Grecia nada menos que diez puntos menor que antes de la crisis.
- El desempleo ha descendido en la UE desde su nivel máximo en 2013 con un 10,9 %, al 8,6 % en 2016 y al 7,7 % en 2017, pero, todavía continúa por encima del 7 % de 2008. En Alemania, Hungría, Malta, Polonia, el Reino Unido y la República Checa la tasa de paro es inferior a la de 2008; en Grecia, España, Italia y Chipre, por el contrario, es al menos cinco puntos porcentuales mayor. El paro juvenil ha seguido una tendencia similar y en Grecia y España continúa por encima del 40 %. Las disparidades regionales en lo que concierne a las tasas de paro no se han reducido aún, pero al menos, en gran medida, han dejado de aumentar.
- El riesgo de pobreza o exclusión social ha retrocedido en la UE a su nivel anterior a la crisis, aunque aún sigue por encima de dicho nivel en muchas ciudades de la UE-15. Sin embargo, en las zonas rurales de la UE-15 este riesgo es ahora significativamente menor que antes de la crisis, algo que también sucede en todas las zonas de la UE-13.
- Las grandes diferencias que existen en términos de desempleo y renta entre regiones alientan a muchas personas a desplazarse a otros lugares en busca de mejores oportunidades laborales, o bien para escapar de la pobreza. En varias regiones, esto ha dado lugar a importantes reducciones o aumentos de población, lo que se traduce en una mayor presión sobre la infraestructura y los servicios públicos. Una de las principales misiones de las estrategias de desarrollo regional es hacer frente a los factores que empujan a los ciudadanos a desplazarse a otros lugares.
- La UE ha experimentado recientemente un importante incremento del número de solicitantes de asilo, que alcanzó los 1,2 millones de personas en 2015 y 2016. Pese a que esta cifra representa únicamente un 0,5 % de la población en edad de trabajar, su distribución en la UE es muy desigual. La integración efectiva de las personas afectadas es muy importante para la cohesión y la prosperidad futura.

Capítulo 2

La cohesión social

1. La variación de la población está cada vez más condicionada por la migración

Dado que el crecimiento natural de la población en la UE se ralentizó a principios de la década de 1990, la migración se convirtió en la principal fuente de crecimiento poblacional (ilustración 2.1). En la década de 1960, el crecimiento natural aportó más de tres millones de personas por año a la población de la UE-28; en el decenio de 2000, apenas 350 000. En 2015 se registró por primera vez una reducción natural de la población de la UE. El efecto de la migración fue reducido en la década de 1960 (apenas unas 100 000 personas al año), mientras que en la década de 2000 añadió más de un millón de personas anuales en promedio. En 2015, la migración aumentó la población de la UE en 1,8 millones de personas, una cifra que no incluye a todos los solicitantes de asilo que llegaron durante el año, ya que por lo general estos solo se incorporan a los datos de población al cabo de doce meses de residencia o una vez que se les concede protección internacional.

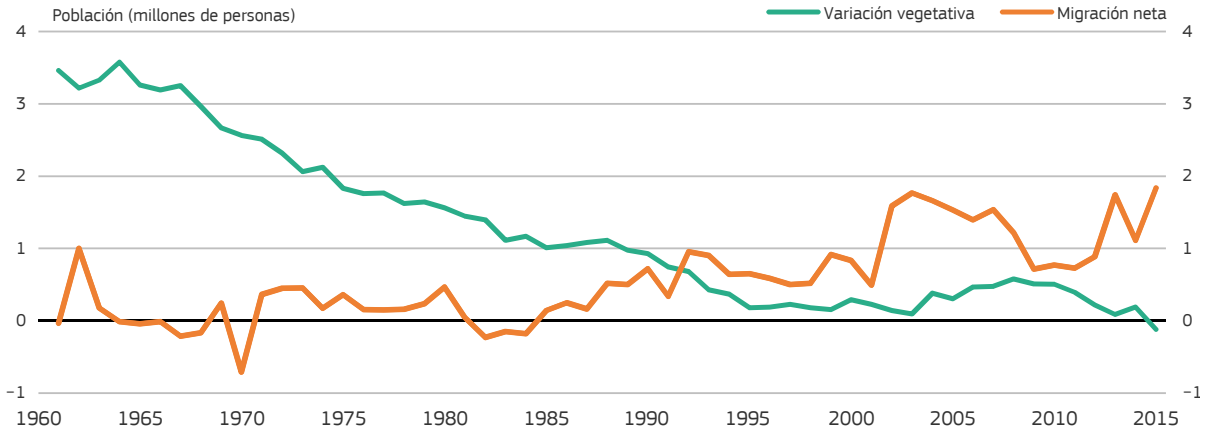
En 2016, un 10,7 % de la población de la UE nació en un país extranjero, ya sea fuera de la UE o en otro país de la Unión; esto representa un incremento de 0,7 puntos porcentuales con respecto a 2011. Dos terceras partes nacieron fuera de la UE, pasando del 6,3 % de la población total en 2011 al 6,9 % en 2016 (ilustración 2.2). Este incremento fue de dos puntos porcentuales o más en Luxemburgo, Finlandia y Suecia. Por el contrario, la proporción cayó en más de dos puntos porcentuales en Chipre y Eslovenia, y en torno a un punto en los Estados bálticos, debido a la emigración o el fallecimiento de las personas afectadas.

El porcentaje de personas nacidas en otro Estado miembro de la UE aumentó muy levemente entre 2011 y 2016 (del 3,7 % al 3,8 %), aunque en algunos países como Luxemburgo y Eslovenia creció más de dos puntos porcentuales (ilustración 2.3). Los únicos países en los que se redujo fueron la República Checa (dos puntos porcentuales), Alemania (un punto) e Irlanda (medio punto porcentual).

1.1 Casi dos tercios de la población de la UE-13 viven en regiones que experimentan un descenso poblacional

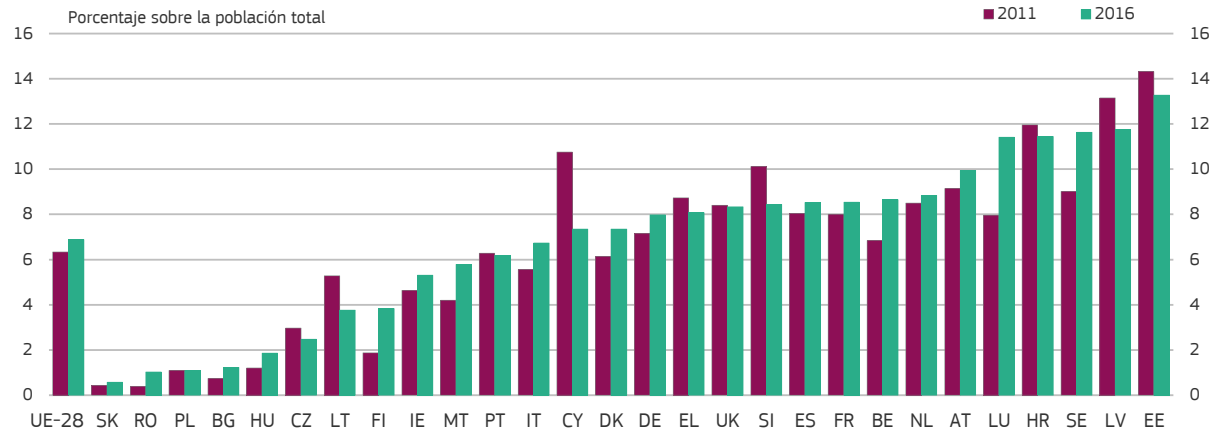
Un 43 % de la población de la Unión Europea vive en una región NUTS 3 que entre 2005 y 2015 perdió población por causas naturales. En la UE-13, este porcentaje fue mucho mayor (66 %). La mayor reducción a lo largo de este período se produjo en el este de Bulgaria (un descenso superior al 10 %; mapa 2.1). En muchos países, las regiones rurales e intermedias registraron un número de nacimientos inferior al de fallecimien-

Ilustración 2.1: Variación vegetativa y migración neta en la UE-28, 1960-2015



Fuente: Eurostat

Ilustración 2.2: Población nacida fuera de la UE-28, 2011 y 2016



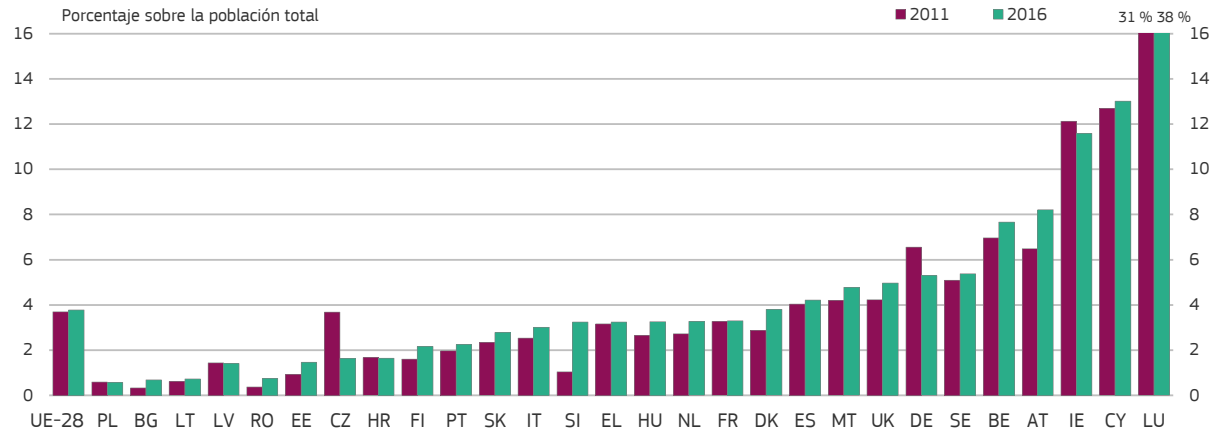
Fuente: Eurostat

tos. Así ocurrió, principalmente, en Rumanía, Hungría, los Estados bálticos y Alemania, donde casi todas las regiones —excepto las metropolitanas— experimentaron reducciones naturales de la población. En amplias zonas de Portugal, España, Francia, Polonia y el Reino Unido sucedió lo mismo.

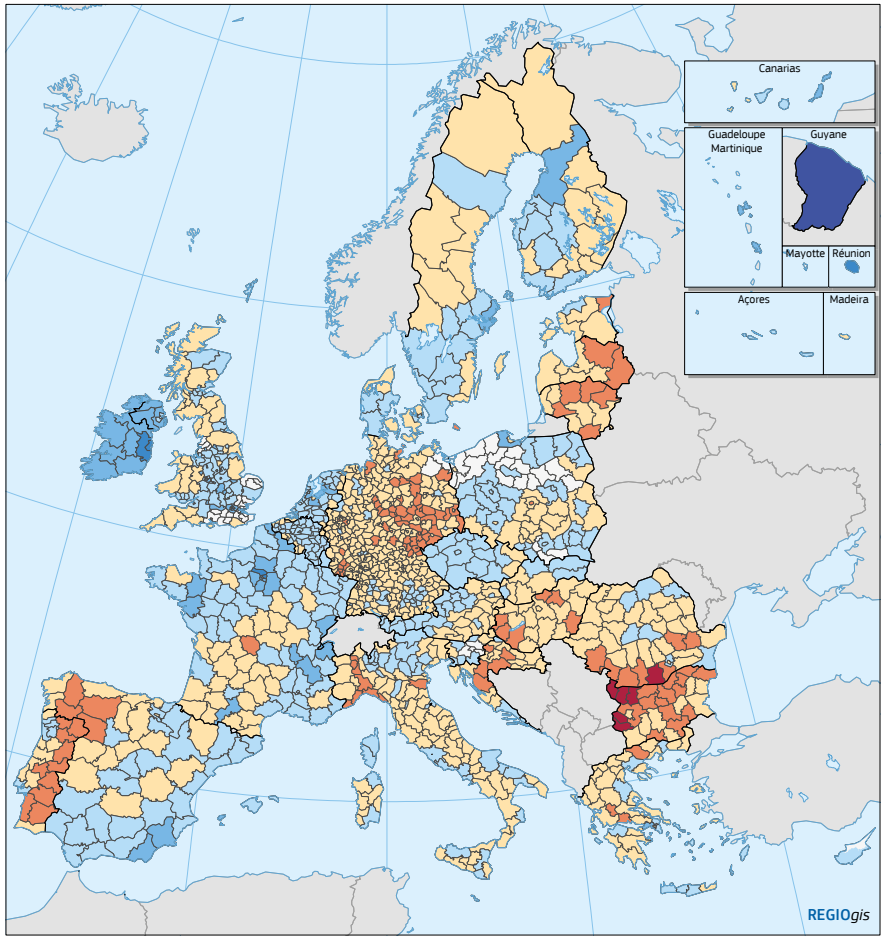
Casi un tercio de la población de la UE (un 31 %) vive en una región que, entre 2005 y 2015, perdió población debido a la emigración (es decir, abandonó la región un número de personas mayor que el de las que llegaron a ella). No obstante, en la UE-13 esta proporción fue muy superior (el 66 % frente a solo un 22 % en la UE-15: mapa 2.2). Lituania, Letonia y algunas regiones de Rumanía se han visto especialmente afectadas por este fenómeno. Las regiones metropolitanas de estos países fueron las únicas que experimentaron inmigración neta a lo largo de este período (es decir, llegaron más personas de las que se marcharon), aunque en algunos casos también se produjo un trasvase de población desde el centro de la ciudad hacia la zona circundante.

El mayor crecimiento de la población total (que fue, en promedio, del 7,7 %) tuvo lugar en regiones en las que se produjo tanto un incremento natural de la población como inmigración neta (mapa 2.3). Casi la mitad de la población de la UE-15 vive en regiones de ese tipo, pero tan solo un 19 % de la población de la UE-13. Los mayores descensos (que fueron, en promedio, del 7,2 %) se produjeron en regiones en las que se produjo tanto una disminución natural de la población como emigración neta. Solamente un 11 % de la población de la

Ilustración 2.3: Población nacida en otro país de la UE-28, 2011 y 2016



Fuente: Eurostat



Mapa 2.1: Crecimiento vegetativo de la población en las regiones NUTS 3, 2005-2015

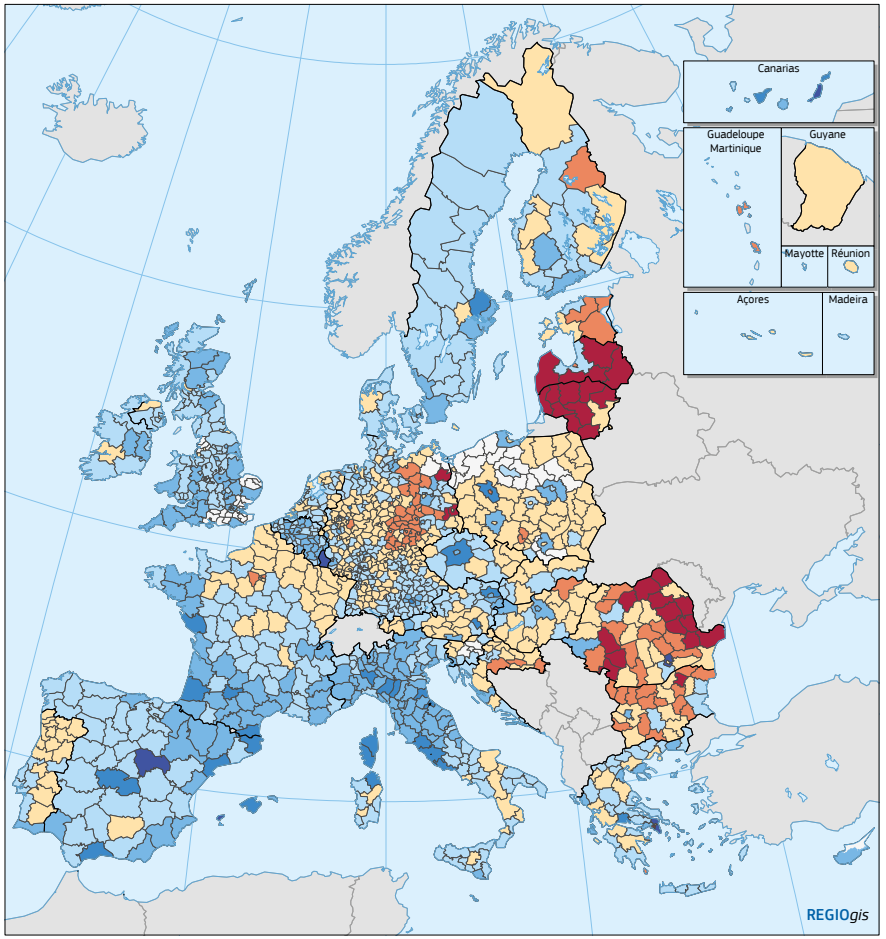
Variación total (en porcentaje)

< -10	5-10
-10--5	10-15
-5-0	> 15
0-5	No se dispone de datos

UE-28 = 0,66
DK, DEA, DED, DEE: los datos anteriores a 2007 se obtuvieron mediante extrapolación.
PL52, UKD3, UKI3, UKI4, UKI5, UKI6, UKI7: NUTS 2
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.2: Migración neta en las regiones NUTS 3, 2005-2015

Variación total (en porcentaje)

< -10	5-10
-10--5	10-15
-5-0	> 15
0-5	No se dispone de datos

UE-28 = 2,18
DK, DEA, DED, DEE: los datos anteriores a 2007 se obtuvieron mediante extrapolación.
PL52, UKD3, UKI3, UKI4, UKI5, UKI6, UKI7: NUTS 2
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Cuadro 2.1: Porcentaje de población en las regiones NUTS 3 según los factores determinantes de la variación de la población, 2005-2015 (%)

	Disminución de la población				Crecimiento de la población				
Porcentaje de población en las regiones según los factores determinantes de la variación de la población, 2005-2015									
Variación de la migración neta	-	-	+	**Todas las regiones en declive**	-	+	+	**Todas las regiones en expansión**	**Todas las regiones**
Variación vegetativa de la población	-	+	-		+	-	+		
Variación total de la población	-	-	-		+	+	+		
UE-13	49	13	4	**66**	5	10	19	**34**	**100**
UE-15	11	3	8	**22**	11	19	48	**78**	**100**
UE-28	19	5	7	**31**	9	17	42	**69**	**100**
Variación de la población, 2005-2015 (%)									
UE-13	-8,1	-2,5	-2,6	**-6,7**	1,2	3,9	6,6	**5,1**	**-2,7**
UE-15	-6,1	-1,7	-1,7	**-4,0**	3,0	3,6	7,8	**6,1**	**3,9**
UE-28	-7,2	-2,1	-1,7	**-5,2**	2,8	3,6	7,7	**6,0**	**2,5**

Las tres primeras filas muestran si la variación de la migración neta, la variación vegetativa de la población y la variación total de la población es negativa o positiva. Por ejemplo, la primera columna muestra los lugares en los que estas tres variables son negativas, la segunda aquellos lugares en que la migración neta fue negativa y la variación vegetativa de la población fue positiva, pero el resultado global seguía siendo un descenso de la población, etc.
La sección superior muestra el porcentaje de población que vive en regiones en las que los determinantes de la variación de la población son los indicados, expresados como porcentaje del total de la población. La sección inferior muestra el porcentaje de variación registrado a lo largo del período en cada grupo de regiones.
Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO

Variación de la población y migración

La variación total de la población se desagrega en variación vegetativa y migración neta. La variación vegetativa es la diferencia entre el número de nacidos vivos y el de personas fallecidas a lo largo del período, dividido por la población media durante el período. Si el número de nacimientos es mayor que el de defunciones, se produce crecimiento natural; de lo contrario,se produce una reducción natural.

La migración neta es la diferencia entre el número de personas que se trasladan a una región y las que salen de ella, dividida entre la población media a lo largo del período. Dada la dificultad de obtener datos precisos sobre el movimiento de la población, la migración neta se estima como la diferencia entre la variación total de la población y la variación vegetativa. Esto significa que incluye errores o ajustes estadísticos.

- La migración neta a escala regional engloba tanto a las personas que se trasladan de una región a otra dentro del mismo país como a aquellas que se trasladan a este desde el extranjero.
- La inmigración neta implica que el número de personas que llegan a un país o región es mayor que el que lo abandonan (es decir, migración neta positiva).
- La emigración neta implica que el número de personas que llegan a un país o región es menor que el que lo abandonan (es decir, migración neta negativa).

En este informe se expone la variación que ha experimentado la población a lo largo de un período de diez años. Se mide restando la población existente a 1 de enero de 2005 de la existente a 1 de enero de 2015 y dividiendo el resultado entre la población media a lo largo del período. La migración neta y la variación vegetativa se calculan del mismo modo.

Para el efecto acumulado de los movimientos internacionales sobre la población, se utilizan los indicadores siguientes:

- población nativa: personas nacidas en el país en el que residen;
- población nacida en el extranjero: personas nacidas en un país diferente de aquel en el que residen, definido según sus fronteras actuales, lo que significa, por ejemplo, que en los Estados bálticos esta definición incluye personas nacidas en una parte diferente de lo que en aquel momento era la Unión Soviética y que se trasladaron a los Estados bálticos antes de que estos obtuvieran su independencia, permaneciendo ahí desde entonces.

La población nacida en el extranjero se divide en dos subgrupos:

- población nacida fuera de la UE: residentes nacidos en un país fuera de la UE-28;
- población nacida en otros Estados miembros de la UE: personas nacidas en otro país de la UE-28.

Cuadro 2.2: Variación de la población, variación vegetativa y migración neta en las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales, otras regiones metropolitanas y las regiones no metropolitanas, 2005-2015

Variación de la población 2005-2015 (en porcentaje)	Región metropolitana que alberga la capital nacional	Otra región metropolitana	Región no metropolitana	Total
UE-13				
Variación total	5,1	-2,5	-4,9	-2,5
Variación vegetativa	-0,2	-0,7	-1,8	-1,2
Migración neta	5,2	-1,8	-3,1	-1,3
UE-15				
Variación total	7,6	2,6	4,8	4,2
Variación vegetativa	5,0	1,2	-0,2	1,3
Migración neta	2,5	1,4	5,0	3,0
UE-28				
Variación total	7,0	1,8	2,2	2,8
Variación vegetativa	3,9	0,9	-0,6	0,7
Migración neta	3,1	0,9	2,8	2,1

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO

Cuadro 2.3: Variación de la población, variación vegetativa y migración neta en las regiones urbanas, intermedias y rurales, 2005-2015

Variación de la población 2005-2015 (en porcentaje)	Predominantemente urbanas	Intermedias	Predominantemente rurales	Total
UE-13				
Variación total	-1,2	-3,5	-2,0	-2,5
Variación vegetativa	-0,5	-1,4	-1,3	-1,2
Migración neta	-0,7	-2,1	-0,7	-1,3
UE-15				
Variación total	6,5	1,5	2,9	4,2
Variación vegetativa	2,6	0,3	-0,9	1,3
Migración neta	3,9	1,3	3,8	3,0
UE-28				
Variación total	5,7	0,2	1,1	2,8
Variación vegetativa	2,3	-0,2	-1,1	0,7
Migración neta	3,4	0,4	2,2	2,1

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO

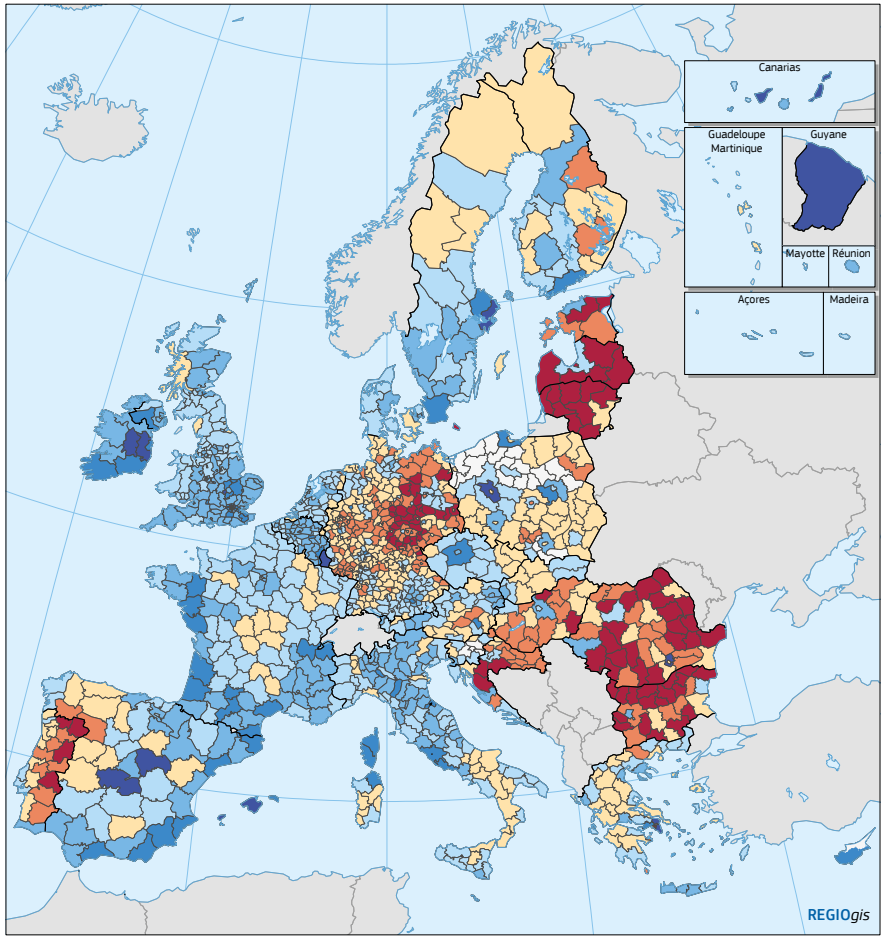
UE-15 vive en regiones de ese tipo, frente a un 49% de la población de la UE-13 (cuadro 2.1).

La migración procedente de fuera de la UE y la movilidad[1] entre Estados miembros de la UE y dentro de ellos se ven afectadas por las diferencias en las condiciones de vida, el nivel de desempleo y los salarios, así como el grado de discriminación (ESPON, 2017).

Las regiones metropolitanas que albergan capitales nacionales han experimentado el mayor crecimiento poblacional, de manera especial en los Estados miembros de la UE-15, donde la población aumentó un 8 % entre 2005 y 2015, impulsada fundamentalmente por el crecimiento natural (5 %) (cuadro 2.2). En la UE-15 la población también aumentó en otras regiones (un 4 %), debido sobre todo a la inmigración neta (que añadió un 3 % a la población total). En la UE-13, la población creció (un 5 %) en las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales; este incremento se debió íntegramente a la inmigración neta. El resto de regiones, tanto metropolitanas como no metropolitanas, perdieron población, fundamentalmente como consecuencia de la emigración neta.

En las regiones rurales el crecimiento de la población tiende a ser más lento que en las urbanas, aunque también más rápido que en las regiones intermedias (tanto en la UE-13 como en la UE-15). En la UE-13, las regiones intermedias presentan la mayor tasa de emigración neta, y en la UE-15, el menor índice de inmigración neta. Como resultado de ello, en la UE-28 se observa que la población de las regiones intermedias permanece estable, al tiempo que ha aumentado un 6 % en las regiones urbanas y un 1 % en las rurales (cuadro 2.3).

1 Tratado de la Unión Europea y artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.



Mapa 2.3: Variación total de la población en las regiones NUTS 3, 2005-2015

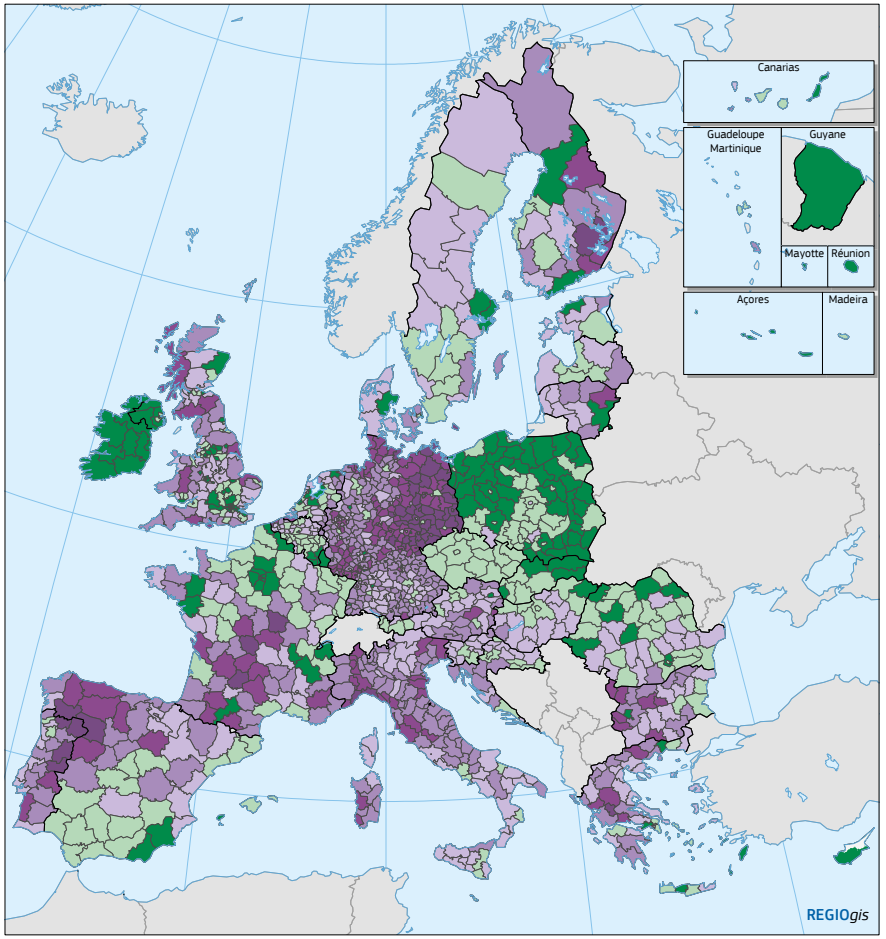
Variación total (en porcentaje)

- < −10
- −10–−5
- −5-0
- 0-5
- 5-10
- 10-15
- > 15
- No se dispone de datos

UE-28 = 2,84
DK, DEA, DED, DEE: los datos anteriores a 2007 se obtuvieron mediante extrapolación.
PL52: NUTS 2
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.4: Mediana de edad en las regiones NUTS 3, 2016

Mediana de edad (años)

- 0-40
- 40-42,5
- 42,5-45
- 45-47,5
- 47,5-50
- 50 y más

UE-28 = 42,6 años
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Cuadro 2.4: División de regiones NUTS 3 según la mediana de edad en 2016 y el sentido de la migración neta, 2005-2015 (porcentaje sobre el total)

Mediana de edad (grupos)	Emigración neta	Inmigración neta
< 40	29 %	71 %
40-50	38 %	62 %
> 50	73 %	27 %
Total	38 %	62 %

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO

La comparación entre la inmigración neta (mapa 2.2) y la mediana de edad de la población (mapa 2.4) indica que las personas jóvenes presentan una movilidad mayor que las de más edad. En las regiones que registran emigración neta, la media de edad de la población residente en la región tiende a ser más elevada, y viceversa. A nivel NUTS 3, las regiones en las que la población es joven tienen mayor probabilidad de haber experimentado un flujo de inmigración neta entre 2005 y 2015. Así sucedió en el 71 % de las regiones cuya mediana de edad se sitúa por debajo de 40 años (cuadro 2.4), mientras que el 73 % de las regiones con una mediana de edad de 50 años o más experimentaron emigración neta. Las regiones que registraron un flujo de emigración neta en Portugal, el centro de Francia, el sur de Italia, Grecia, Bulgaria, Hungría, el sur de Rumanía, el este de Alemania, Finlandia y los Estados bálticos tienden, en su mayoría, a presentar una población más envejecida que la media. En el otro lado de la balanza, las regiones que registraron inmigración neta en el sur de España, el norte de Francia, así como la región de London sus y alrededores, el nordeste de Escocia y el sur de Suecia y Finlandia, presentan una población más joven que la media, ya que en muchos casos los inmigrantes se sienten atraídos por el dinamismo de los centros urbanos. En consecuencia, la emigración neta tiende a elevar la mediana de edad de la población, ya que las personas que se trasladan de un lugar a otro son principalmente jóvenes; esto también tiende a reducir la tasa de natalidad, reforzando el efecto sobre la mediana de edad.

Los mayores porcentajes de jóvenes se encuentran en las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales de la UE-15 —donde casi un 23 % de la población tenía menos de 20 años en 2016;— en cambio, en dichas regiones las personas de 65 años o más representan tan solo un 16 % (cuadro 2.5). Muchos jóvenes llegan a la capital para estudiar o buscar un empleo. Las personas mayores, en su mayoría jubiladas, no necesitan ubicarse cerca de las oportunidades laborales y a menudo optan por establecerse en lugares más tranquilos fuera de la capital, donde además los costes son inferiores.

La tendencia es la misma, aunque menos acusada, en otras regiones metropolitanas. En la UE-15, la proporción de jóvenes y personas mayores es muy similar (un 21 % en ambos casos en 2016). En la UE-13, los menores de 20 años superan en número a las personas de 65 años o más en los tres tipos de regiones.

2. Las tasas de ocupación son mayores entre los nacidos en otro país de la UE que entre la población nativa

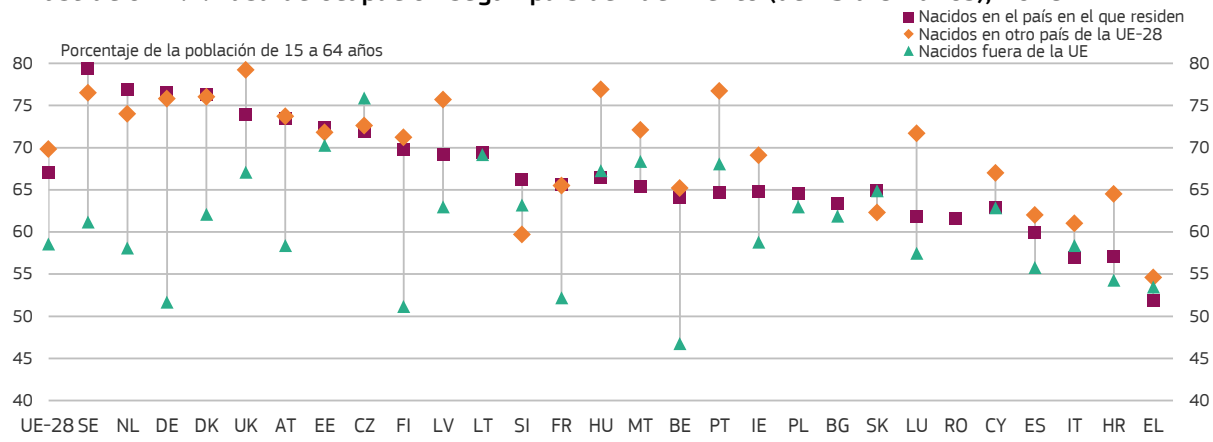
Las personas nacidas en la UE tienen derecho a vivir y trabajar en el lugar que deseen de la Unión. Esto les permite adquirir experiencia laboral en otros Estados miembros durante breves períodos, así como desplazarse a otro país durante largo tiempo. En el conjunto de la UE, la tasa de ocupación de las personas de 15 a 64 años nacidas en un país diferente de la UE se situó en

Cuadro 2.5: División de la población según su edad en las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales, otras regiones metropolitanas y regiones no metropolitanas, 2016

% del total	Grupo de edad	Regiones que albergan capitales nacionales	Otras regiones metropolitanas	Regiones no metropolitanas	Total
UE-13	Menores de 20 años	19,6	19,8	20,5	20,1
	65 años o más	17,2	17,0	17,5	17,3
UE-15	Menores de 20 años	22,6	20,9	20,7	21,1
	65 años o más	16,4	19,5	21,1	19,6
UE-28	Menores de 20 años	21,9	20,8	20,6	20,9
	65 años o más	16,6	19,1	20,2	19,2

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO

Ilustración 2.4: Tasa de ocupación según país de nacimiento (de 15 a 64 años), 2016



DE: tasa de ocupación según país de ciudadanía. No se incluyeron los datos con baja fiabilidad.
Fuente: Eurostat

2016, en promedio, en el 70 %, ligeramente por encima de la tasa de ocupación de la población nativa (67 %) y sustancialmente superior a la de las personas nacidas fuera de la UE (59 %) (ilustración 2.4). En Portugal, Hungría, Luxemburgo, Letonia, Croacia y el Reino Unido, la tasa de ocupación de los nacidos en otros países de la UE fue en dicho año considerablemente mayor que la de los nativos.

Por otro lado, las personas nacidas fuera de la UE se enfrentan a múltiples desafíos para encontrar un empleo. En la mayoría de los Estados miembros para los que se dispone de datos razonablemente fiables, la tasa de ocupación de los nacidos fuera de la UE fue menor que la de los nativos y los nacidos en otros países de la UE; esto ocurrió incluso en los países con elevada proporción de personas nacidas fuera de la UE, como Suecia, Bélgica, los Países Bajos y Francia. El hecho de hablar la lengua local, contar con las cualificaciones adecuadas y que estas se reconozcan son solamente algunas de las dificultades con las que se encuentran las personas nacidas fuera de la UE para encontrar un trabajo.

En la mayoría de los países de la UE, la tasa de ocupación de la población nativa es mayor que la de los nacidos fuera de la UE, con independencia de su nivel educativo (es decir, hayan cursado estudios básicos, segundo ciclo de enseñanza secundaria o educación superior)[2]. En al-

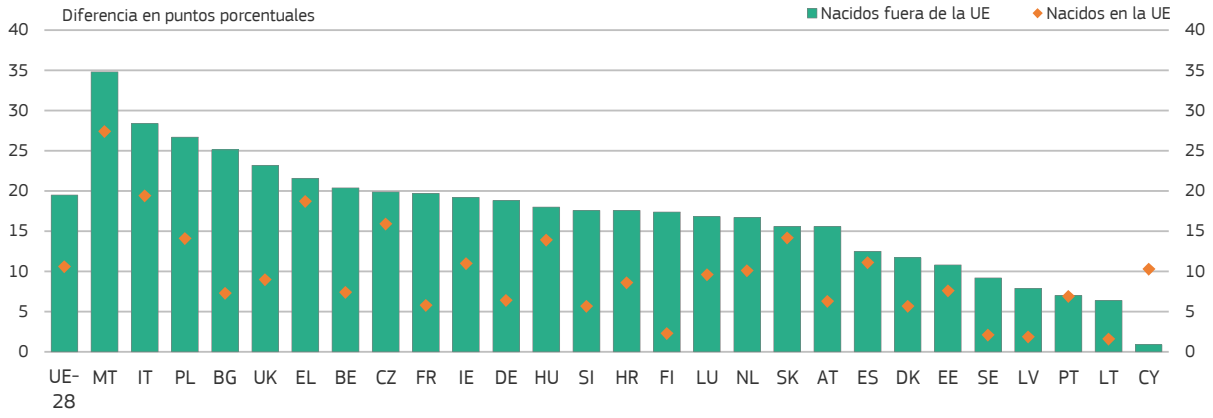
2 Los datos están tomados de la encuesta de población activa. El nivel «básico» corresponde al primer ciclo de enseñanza secundaria o menos —es decir, los niveles 0, 1 y 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)—; el «segundo ciclo de enseñanza secundaria» incluye dicho ciclo así como la enseñanza postsecundaria y previa a la superior (niveles 3 y 4 de la CINE); y la enseñanza «superior» hace referencia a los estudios universitarios y otra formación equivalente (niveles 5 a 8 de la CINE).

La herramienta para la determinación de perfiles de competencias para nacionales de terceros países

Con el fin de ayudar a los nacionales de terceros países a integrarse en el mercado laboral, la Comisión Europea presentó en junio de 2017 una nueva herramienta para la determinación de perfiles de cualificación, un recurso multilingüe con el que se pretende facilitar el reconocimiento de las competencias profesionales, las cualificaciones y la experiencia de los nacionales de terceros países, por ejemplo en centros de recepción y servicios públicos de empleo, así como en otras organizaciones que trabajan con inmigrantes. Por lo tanto, su objetivo es guiar a estas personas hacia las opciones de formación, educación o laborales más adecuadas e identificar sus necesidades al respecto. Alrededor de una cuarta parte de los nacionales de terceros países que viven en la UE cuentan con estudios superiores, pero cerca de dos tercios de ellos se encuentran inactivos, desempleados o trabajan en puestos para los que están sobrecualificados. La nueva herramienta busca ayudar a las personas que poseen dicho nivel educativo a encontrar un trabajo acorde con su cualificación, así como a aquellas que necesiten participar en iniciativas de educación y formación por su baja cualificación.

Para obtener más información, véase: https://ec.europa.eu/education/news/20170725-commission-launches-online-tool-help-integrate-newly-arrived-non-EU-nationals_es

Ilustración 2.5: Diferencia en la tasa de ocupación entre los hombres y mujeres nativos y los nacidos fuera de la UE (de 20 a 64 años), 2016



DE: tasas de ocupación según ciudadanía; RO: no se dispone de datos sobre las personas nacidas fuera de la UE.
Fuente: Eurostat

gunos países (Chipre, la República Checa, España, Grecia, Italia, Luxemburgo, Malta y Eslovenia) la tasa de ocupación de los nacidos fuera de la UE, según los datos correspondientes a 2016, es mayor que la de la población nativa, pero solo entre quienes poseen estudios básicos.

El género también influye en este terreno. Las tasas de ocupación de los hombres son superiores a las de las mujeres en todos los países, con independencia del país de nacimiento, pero sobre todo entre los nacidos fuera de la UE (ilustración 2.5). En Bélgica, Grecia, el Reino Unido, Bulgaria, Polonia, Italia y Malta, la diferencia fue superior a veinte puntos porcentuales en 2016, lo que refleja en parte, las normas culturales, la falta de oportunidades y unos salarios inadecuados para las mujeres afectadas.

3. Solicitantes de asilo y refugiados

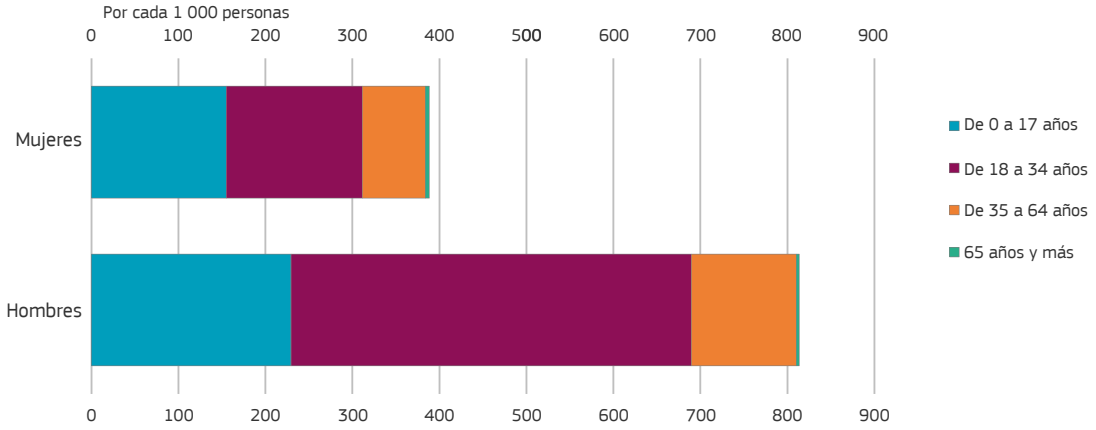
En 2015, los Estados miembros de la UE recibieron 1,2 millones de nuevas solicitudes de protección internacional, y el mismo número en 2016. Expresado como proporción de la población actual nacida fuera de la UE, el flujo anual de entrada registrado entre 2015 y 2016 supuso un 7 % en la UE (un 18 % en Alemania y Finlandia, un 16 % en Suecia), y representó un 0,5 % de la población total (un 1,8 % en Suecia y un 1,5 % en Austria). Si se considera únicamente el número de resoluciones positivas de concesión de asilo en primera instancia, este porcentaje se situó tan solo en torno al 0,1 % de la población (y los porcentajes más elevados se registraron en Suecia y Alemania, con un 0,7 % y un 0,5 %, respectivamente)[3]. El aumento del número de solicitantes de asilo trajo consigo un incremento del grupo de solicitantes de asilo más vulnerables, a

El Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes

La lucha contra el tráfico ilícito de migrantes forma parte de las políticas de la UE dirigidas a combatir la migración irregular desde hace más de una década. En 2002, la UE adoptó un marco jurídico sobre el tráfico ilícito en forma de Directiva, en el que se definía la facilitación de la entrada no autorizada, el tránsito y la residencia y se imponían penas mayores por la comisión de dichos delitos. La crisis que sufrieron en 2015 los países a lo largo de la ruta del Mediterráneo oriental exigió una respuesta común y coordinada que, en mayo de 2015, se materializó en un Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes diseñado para que el tráfico ilícito, una actividad de «altos beneficios y bajo riesgo», se convirtiera en una actividad de «alto riesgo y bajos beneficios», garantizando al mismo tiempo el pleno respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes.

3 El número de personas que han llegado a Hungría ha sido muy importante (equivalente al 2,1 % de su población total en 2015 y 2016), si bien principalmente como país de tránsito, ya que la proporción de resoluciones de asilo con respecto a las solicitudes fue de tan solo un 2 %, lo que indica que muchas personas se fugaron y pone de relieve la necesidad de examinar las resoluciones de asilo también a la hora de cuantificar la llegada de estas personas.

Ilustración 2.6: Nuevas solicitudes de asilo presentadas en la UE-28 según género y edad, 2016



Fuente: Eurostat

saber, los menores no acompañados[4], cuya cifra casi se duplicó en la UE entre 2013 y 2014 (pasando de 13 000 a 23 000) y prácticamente llegó a cuadruplicarse al año siguiente (92 205 en 2015, un 59 % de los cuales fueron acogidos en Suecia y Alemania). Pese a que su número se redujo en 2016, siguió siendo elevado (63 280 menores no acompañados solicitantes de asilo). Por su naturaleza, las personas afectadas requieren protección adicional y medidas de ayuda a la integración específicas que les permitan encontrar las soluciones más adecuadas a sus casos.

La distribución de los solicitantes de asilo en la UE es muy desigual. En particular, Alemania recibió en 2016 una cantidad mayor de nuevas solicitantes de asilo que todos los demás países de la UE juntos. No todas esas personas han obtenido (u obtendrán) la condición de refugiado, y no todas desean quedarse en ese país. Por lo tanto, en este momento aún es demasiado pronto para saber cuántas de ellas se quedarán en la UE.

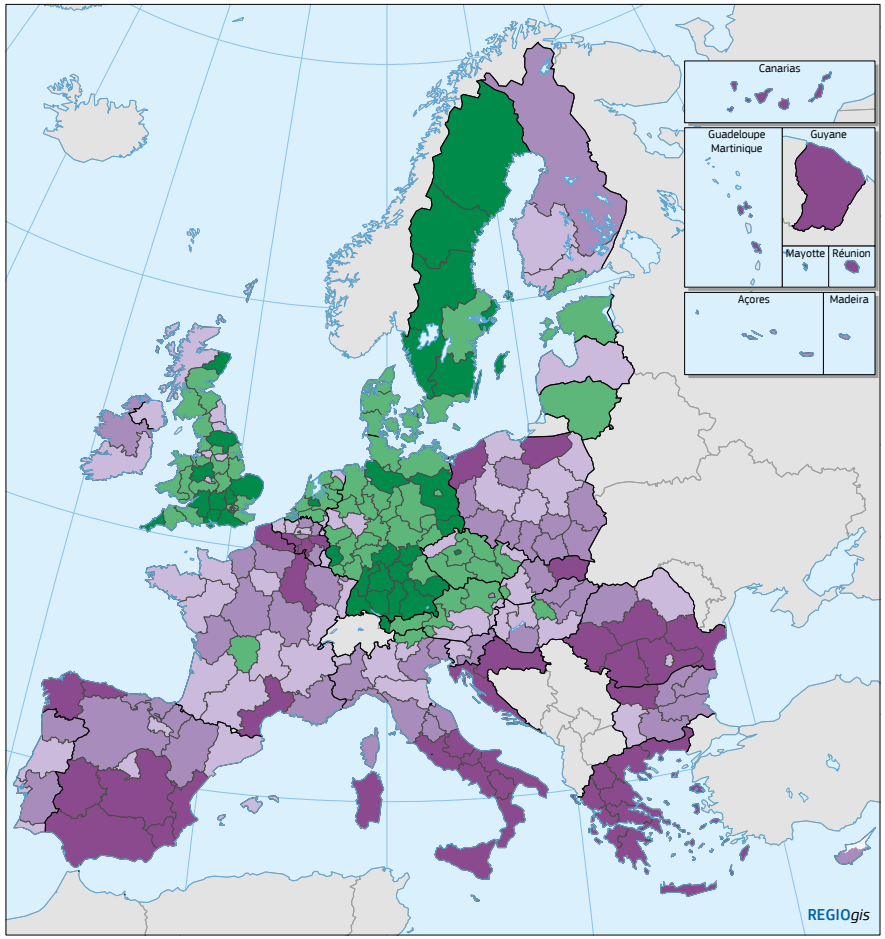
Entre los solicitantes de asilo recientes predominan los jóvenes y el sexo masculino; un número muy elevado de ellos son hombres de 18 a 34 años (ilustración 2.6).

La rápida llegada de solicitantes de asilo representó un desafío para las autoridades locales: proporcionar a estas personas comida y alojamiento en las zonas de llegada. Su integración en la sociedad de la UE requerirá formación lingüística, educación y ayuda para encontrar un empleo o poner en marcha un negocio. Las pruebas que aportó una encuesta de población activa *ad hoc* realizada en 2014 señalan que los refugiados experimentan problemas considerables para integrarse en el mercado laboral; así lo reflejan sus tasas de ocupación, que en la mayoría de los Estados miembros son significativamente inferiores a las de otros residentes nacidos fuera de la UE y a las de la población nacida en la UE (Comisión Europea, 2016f). Subyacen a esta tendencia las bajas tasas de actividad de las mujeres, una elevada proporción de personas que no han alcanzado el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y los bajos niveles de conocimiento de la lengua local (Comisión Europea, 2016b; Dumont et al. 2016). Pese a que las posibilidades de que los refugiados y otras personas nacidas fuera de la UE consigan un empleo aumentan de manera significativa con su nivel educativo, este incremento es menor que en el caso de la población nativa y los nacidos en otros países de la UE (Comisión Europea, 2015b, 2016d).

4. La tasa de ocupación ha superado el nivel anterior a la crisis, pero las tasas de paro siguen siendo demasiado altas

En 2016, la tasa de ocupación de la población de 20 a 64 años en la UE (mapa 2.5) superó por primera vez su nivel anterior a la crisis. Con un 71 %, esta tasa es mayor que la que había alcanzado en 2008 (70 %), aunque solo ligeramente. Sin embargo, la tasa de ocupación no se ha recuperado en toda la UE. En Grecia sigue siendo diez puntos porcentuales inferior a la registrada antes

4 Por lo general, los menores no acompañados se definen como menores de 18 años que llegan sin sus progenitores, otros familiares adultos o tutores legales (ACNUR).



Mapa 2.5: Tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años en 2016

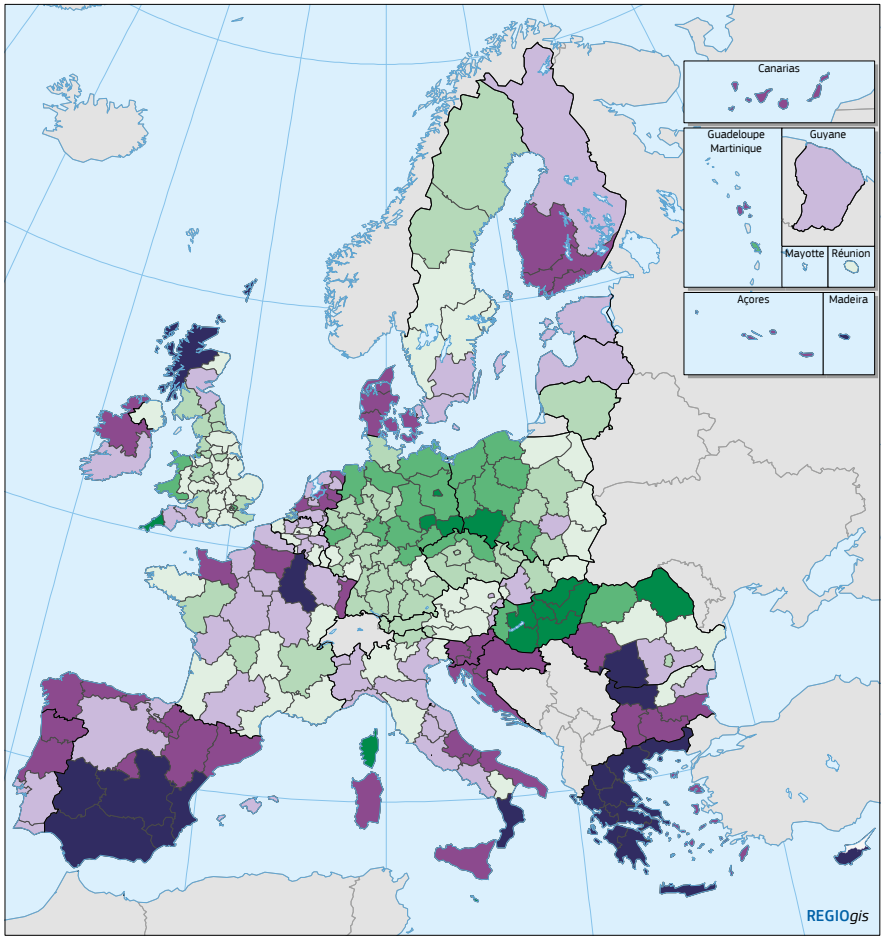
Porcentaje de la población de 20 a 64 años

- < 65
- 65-70
- 70-75
- 75-80
- > 80

UE-28 = 71
La estrategia Europa 2020 establece un objetivo de 75.
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.6: Variación de la tasa de ocupación de 20 a 64 años, 2008-2016

Variación en puntos porcentuales

- < -5
- -5--2,5
- -2,5-0
- 0-2,5
- 2,5-5
- 5-7,5
- > 7,5
- No se dispone de datos

UE-28 = 0,8
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Cuadro 2.6: Ocupación y desempleo según categorías de regiones, 2016 y variación 2008-2016

		Regiones menos desarrolladas	Regiones en transición	Regiones más desarrolladas	UE
Tasa de ocupación	2016	65,0	67,7	74,2	71,1
	Variación 2008-2016	1,1	–0,2	0,8	0,8
Tasa de paro	2016	9,5	12,3	7,4	8,5
	Variación 2008-2016	1,7	2,0	1,4	1,5

Fuente: Eurostat, encuesta de población activa

Cuadro 2.7: Desempleo juvenil, ninis (15-24) y participación en la educación y formación (25-64) según categorías de regiones, 2008-2016

		Regiones menos desarrolladas	Regiones en transición	Regiones más desarrolladas	UE
Tasa de paro juvenil (porcentaje de la población activa de 15 a 24 años)	2016	24,4	27,3	16,7	18,7
	Variación 2008-2016	4,7	6,4	2,9	2,8
Ninis (porcentaje de la población de 15 a 24 años)	2016	15,4	13,7	9,6	11,5
	Variación 2008-2016	2,6	0,0	0,3	0,6
Participación en la educación y formación (porcentaje de la población de 25 a 64 años)	2016	4,6	11,6	12,9	10,8
	Variación 2008-2016	0,2	2,2	1,8	1,3

Fuente: Eurostat, encuesta de población activa

de la crisis, en Chipre ocho puntos y en España cinco (mapa 2.6). Por otro lado, en Hungría y Malta era de 10 puntos porcentuales más.

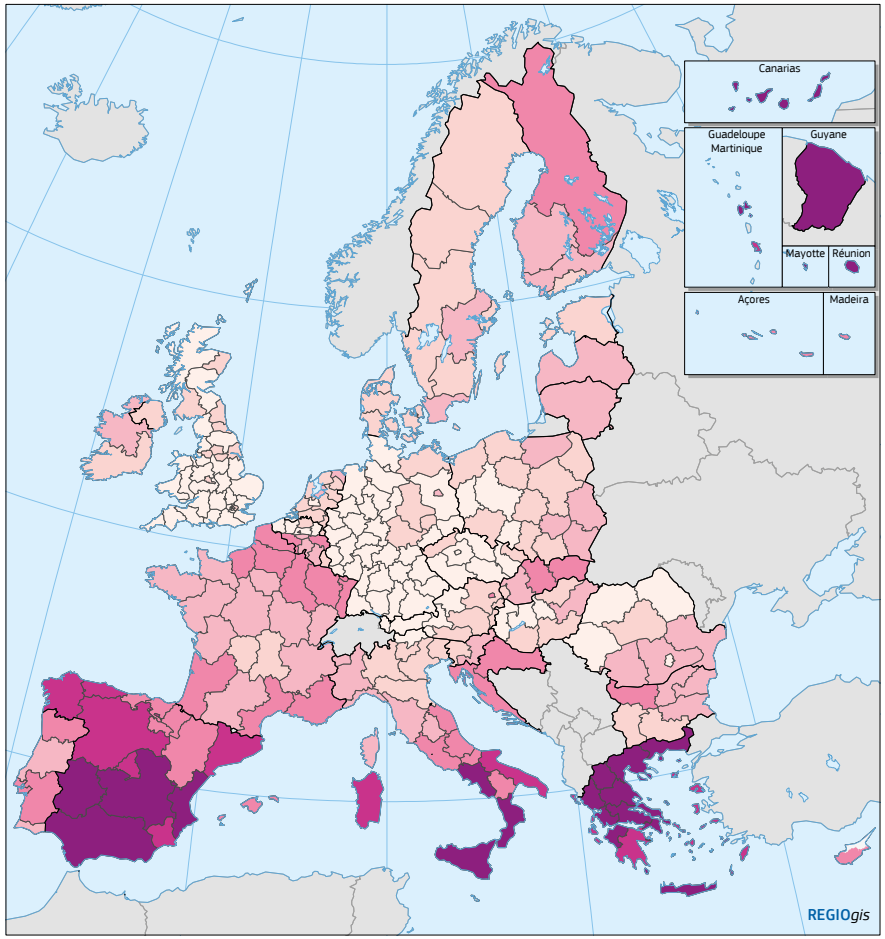
Tan solo seis Estados miembros (Suecia, Alemania, Dinamarca, el Reino Unido, Estonia y los Países Bajos) presentaban un 2016 una tasa de ocupación superior al 75 % fijado como objetivo en la Estrategia Europa 2020. En más de la mitad de los Estados miembros no llegaba al 70 %, y en Grecia, España, Croacia, Francia e Italia se situaba por debajo del 65 %. El efecto de la crisis en las tasas de ocupación hace que sea improbable alcanzar el objetivo para 2020.

No obstante, se observan diferencias notables entre los diversos tipos de regiones. La tasa media de ocupación en las regiones más desarrolladas[5] fue del 74,2 % en 2016, muy cerca del objetivo del 75 % (cuadro 2.6). En las regiones menos desarrolladas, la tasa media fue muy inferior a este objetivo (65 %). Pese al leve incremento que experimentó en estas regiones entre 2008 y 2016, en las regiones en transición se estancó por completo. El aumento de las tasas de ocupación en las regiones donde son bajas significa, al menos, que tras varios años de divergencia, las disparidades regionales en términos de ocupación han comenzado a disminuir de nuevo.

Entre 2008 y 2016, el paro aumentó al mismo tiempo que las tasas de ocupación aumentaban, lo que significa que el ritmo de creación de empleo era inferior al del crecimiento de la población activa. Pese a que la tasa de paro se redujo del 10,9 % en 2013 (cuando alcanzó su máximo durante la crisis) al 8,6 % en 2016 (mapa 2.7), siguió siendo superior a la de 2008 (7 %). Aunque en algunas zonas del norte y el este de la UE las tasas fueron inferiores a las de antes de la crisis, en los Estados miembros del sur se situaron hasta diez puntos porcentuales por encima de aquellas (mapa 2.8). En varias regiones de Grecia, Italia y España, así como en las regiones ultraperiféricas de Francia, las tasas de paro seguían siendo superiores al 20 %.

La tasa de desempleo juvenil (de 15 a 24 años) se redujo del 23,7 % en 2013 al 18,7 % en 2016, aunque sigue superando con mucho el nivel previo a la crisis (en 2008 era del 15,9 %; cuadro 2.7). En 2016, esta tasa era particularmente elevada en las regiones menos desarrolladas (donde se situaba, en promedio, en el 24 %), pero todavía

5 En la sección «Terminología» se puede consultar una definición del concepto de regiones «menos desarrolladas», «en transición» y «más desarrolladas».



Mapa 2.7: Tasa de desempleo, 2016

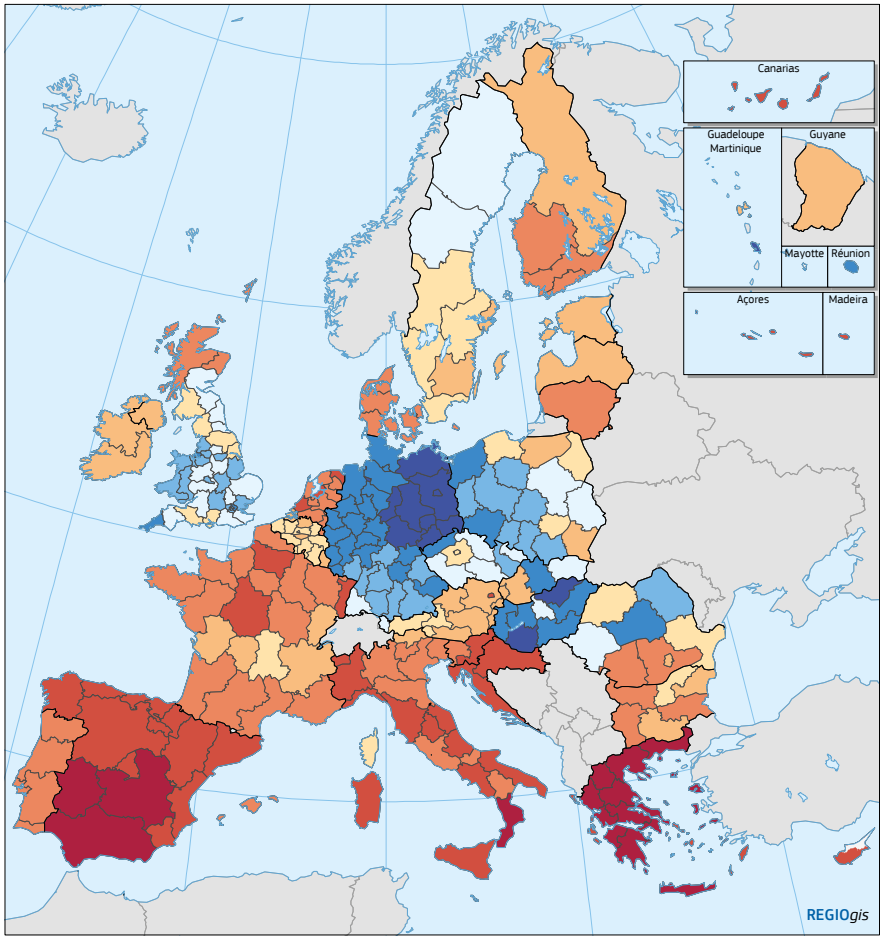
Porcentaje de la población activa

- < 5
- 5-7,5
- 7,5-10
- 10-15
- 15-20
- > 20

UE-28 = 8,6
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.8: Variación de las tasas de desempleo, 2008-2016

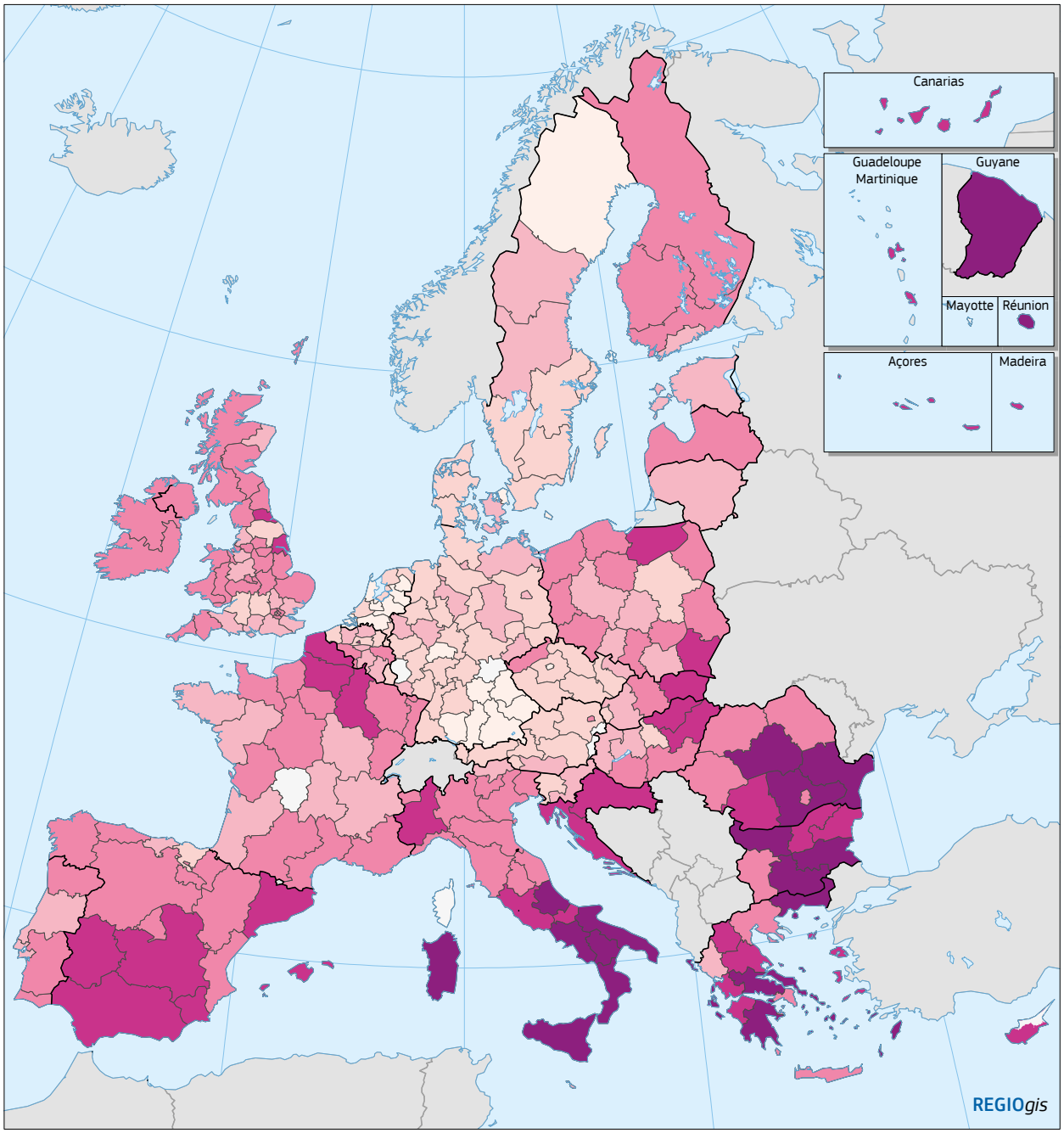
Variación en puntos porcentuales

- < −4
- −4−−2
- −2−−1
- −1−0
- 0-1
- 1-2
- 2-4
- 4-10
- > 10
- No se dispone de datos

UE-28 = 1,5
Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.9: Población de 15 a 24 años que no está trabajando, estudiando ni formándose (ninis), 2016

Porcentaje de la población de 15 a 24 años

- < 5
- 5-7,5
- 7,5-10
- 10-15
- 15-20
- > 20
- No se dispone de datos

UE-28 = 11,5
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Medidas destinadas a combatir el desempleo y la exclusión social entre los jóvenes

Los jóvenes son uno de los principales activos de los que depende el futuro de Europa. La crisis económica los golpeó con especial dureza y amplió la brecha entre los que disfrutan de mayores oportunidades y el resto. Algunos de ellos sufren una exclusión cada vez mayor de la vida social y cívica; y lo que es peor, algunos se encuentran expuestos al riesgo de caer en el desinterés, la marginación e incluso la radicalización. Por este motivo, la Comisión y los Estados miembros han intensificado desde 2013 sus esfuerzos dirigidos a mejorar la empleabilidad de estos jóvenes, su integración en el mercado de trabajo y su nivel de inclusión y participación en la sociedad. Frente a la creciente brecha socioeconómica, las políticas deben continuar haciendo frente a los profundos problemas sociales que sufren muchos jóvenes. Es necesario encontrar soluciones sostenibles que permitan reducir el paro juvenil, fortalecer la inclusión social y evitar la radicalización violenta. Esto requiere una cooperación más sistemática entre diversas políticas a nivel de la UE y de los Estados miembros en ámbitos como el empleo, la educación, la formación y la política social, pero también en lo que atañe a la cultura, el deporte y la salud. El marco de cooperación en el ámbito de la juventud, la financiación que proporciona la UE en el contexto del programa Erasmus+, el Fondo Social Europeo (FSE) y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) buscan ayudar a los jóvenes a encontrar empleos de calidad, participar en la vida social y desarrollar todo su potencial.

más en las regiones en transición (27 %). La proporción de jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni reciben formación («ninis») también ha disminuido, pasando en este caso del 13,2 % en 2012 (cuando alcanzó su cota máxima) al 11,5 % en 2016, ligeramente por encima del nivel que marcó en 2008 (10,9 %). En las regiones menos desarrolladas y en transición también se registró el mayor porcentaje de ninis (mapa 2.9).

5. Educación y formación

En un mundo que cambia con rapidez e impulsado por la tecnología, las personas necesitan disponer de acceso a oportunidades que les permitan actualizar y mejorar constantemente sus competencias, así como adquirir otras nuevas. Esto es fundamental para que puedan conservar su empleo y avanzar en su carrera profesional, pero también para impulsar la productividad y la competitividad de la economía.

Con este fin, los Estados miembros de la UE definieron en 2010 el objetivo de que, para 2020, un 15 % de las personas de 25 a 64 años deberían participar en iniciativas de formación continua, frente al 9 % que participaba en ese tipo de programas en aquel momento. Los avances en pos de esta meta, sin embargo, han sido lentos. En 2016 el porcentaje había aumentado, pero todavía se situaba ligeramente por debajo del 11 %. Ese año, el objetivo se había alcanzado o superado solamente en siete Estados miembros, y se observaban disparidades pronunciadas no solo entre los países sino también dentro de ellos, sobre todo en Italia, Francia, la República Checa, Hungría y Alemania (mapa 2.10).

Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos

La Recomendación, aprobada por el Consejo en diciembre de 2016, insta a los Estados miembros a desarrollar una serie de intervenciones selectivas vinculadas, de manera que se establezca un «itinerario» de apoyo para los adultos con baja cualificación (cuyo número se calcula que asciende a 64 millones de personas en la UE). El objetivo de esta iniciativa es ayudar a estas personas a mejorar su nivel de alfabetización, sus aptitudes numéricas y sus competencias digitales, así como a adquirir un conjunto de competencias más amplio a través de la mejora de sus cualificaciones. Cada intervención ofrecerá:

- una evaluación de competencias destinada a identificar las competencias existentes y las necesidades de mejora de capacidades;
- una oferta educativa o formativa basada en los resultados de dicha evaluación;
- oportunidades para obtener la validación y el reconocimiento de las competencias adquiridas.

Estos tres pasos irán acompañados de una serie de medidas de apoyo y difusión.

Su ejecución, que correrá a cargo de los Estados miembros, podrá contar con el apoyo financiero del FSE, el programa Erasmus+ y otras fuentes. Para mediados de 2018, los Estados miembros deberán definir las medidas que adoptarán para aplicar la Recomendación, incluidos los grupos de adultos con baja cualificación a los que darán prioridad.

Se necesitan esfuerzos más decididos para alentar a las personas adultas con baja cualificación a participar en actividades formativas, puesto que la proporción de la población que únicamente posee estudios básicos es mayor en la UE que en otras economías industrializadas. Dado que estas personas son las que tienen menor probabilidad de participar en iniciativas de formación, resulta particularmente complicado implicarlas en ellas. La nueva Agenda de Capacidades para Europa incluye una serie de recomendaciones para abordar este problema (recuadro).

Uno de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 es reducir el porcentaje de abandono escolar prematuro a un 10 % o menos. A nivel de la UE, el porcentaje de personas de 18 a 24 años que solamente poseían estudios básicos y ya no participaban en la educación ni la formación en 2014-2016 era de un 11 %, una proporción cercana al objetivo, aunque existían grandes diferencias de unos países a otros y dentro de los propios países (mapa 2.11). En casi todas las regiones de España, Portugal, Italia, Bulgaria y Rumanía, por ejemplo, esta proporción se sitúa muy por encima del objetivo, mientras que en Bélgica, Alemania, el Reino Unido y Grecia existe una variación muy amplia entre regiones y algunas de ellas se encuentran cercanas al objetivo o por debajo de este y otras lo superan con creces. En la región Bruxelles-Capital, por ejemplo, un 15 % de las

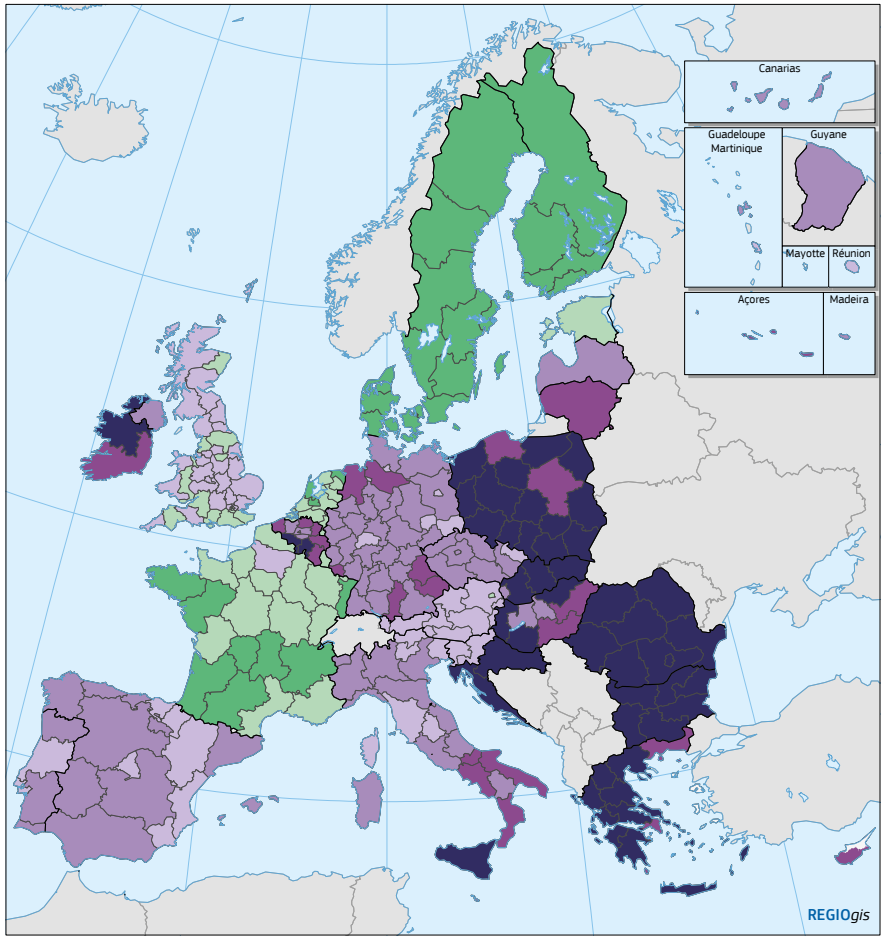
La nueva Agenda de Capacidades para Europa

La nueva Agenda de Capacidades para Europa[1], adoptada el 10 de junio de 2016, insta a los Estados miembros, los interlocutores sociales, la industria y otras partes interesadas a trabajar juntos para elevar la calidad y la pertinencia de la formación dirigida a la adquisición de competencias, aumentar la visibilidad de las competencias y su comparabilidad entre los diferentes países, así como mejorar la información referente a las competencias con el fin de facilitar las elecciones profesionales. La nueva Agenda puso en marcha diez acciones clave:

- Una Garantía de Capacidades para ayudar a los adultos con baja cualificación a adquirir un nivel mínimo de alfabetización, aptitudes numéricas y competencias digitales, y a avanzar hacia el segundo ciclo de la enseñanza secundaria (adoptada en forma de Recomendación del Consejo de 19 de diciembre de 2016 titulada «Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos»[2]).
- Una revisión de la Recomendación sobre las competencias clave, con objeto de ayudar a un mayor número de personas a adquirir las competencias básicas necesarias para trabajar y vivir en el siglo XXI, prestando una atención especial al fomento de las mentalidades y competencias empresariales y orientadas a la innovación.
- Hacer que la educación y formación profesionales (EFP) sea la primera opción, proporcionando a las personas que participan en estas modalidades formativas mayores oportunidades para adquirir experiencia laboral y poniendo de relieve las perspectivas profesionales —muy favorables— que ofrecen.
- La «Coalición por las capacidades y los empleos digitales» con el propósito de favorecer la cooperación entre las partes interesadas del ámbito educativo, laboral e industrial y fomentar la adquisición de competencias digitales.
- Una revisión del Marco Europeo de Cualificaciones y de los anexos relacionados para mejorar la comprensión de las cualificaciones y utilizar mejor las competencias disponibles en el mercado de trabajo.
- Una «herramienta para los perfiles de capacidades de los nacionales de terceros países» para ayudar a una pronta identificación y definición de perfiles de capacidades y cualificaciones de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas migrantes.
- Una revisión del marco del Europass para ofrecer a la ciudadanía un medio mejor y más fácil de utilizar para presentar sus competencias y obtener información en tiempo real sobre necesidades de cualificación y las tendencias existentes, para ayudarles a elegir mejor su profesión y sus opciones de aprendizaje.
- El Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades, dirigido a mejorar la información disponible sobre las competencias profesionales y a dar respuesta a la escasez que experimentan determinados sectores.
- Un mayor análisis e intercambio de prácticas idóneas para combatir la fuga de cerebros.
- Una iniciativa de seguimiento profesional de los titulados de la educación terciaria con el fin de reunir información sobre sus resultados.

1 Comisión Europea, «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa», COM (2016) 381, 10.6.2016.

2 Diario Oficial C484 de 24.12.2016, p. 1.



Mapa 2.10: Participación de la población adulta de 25 a 64 años en la educación y la formación, 2016

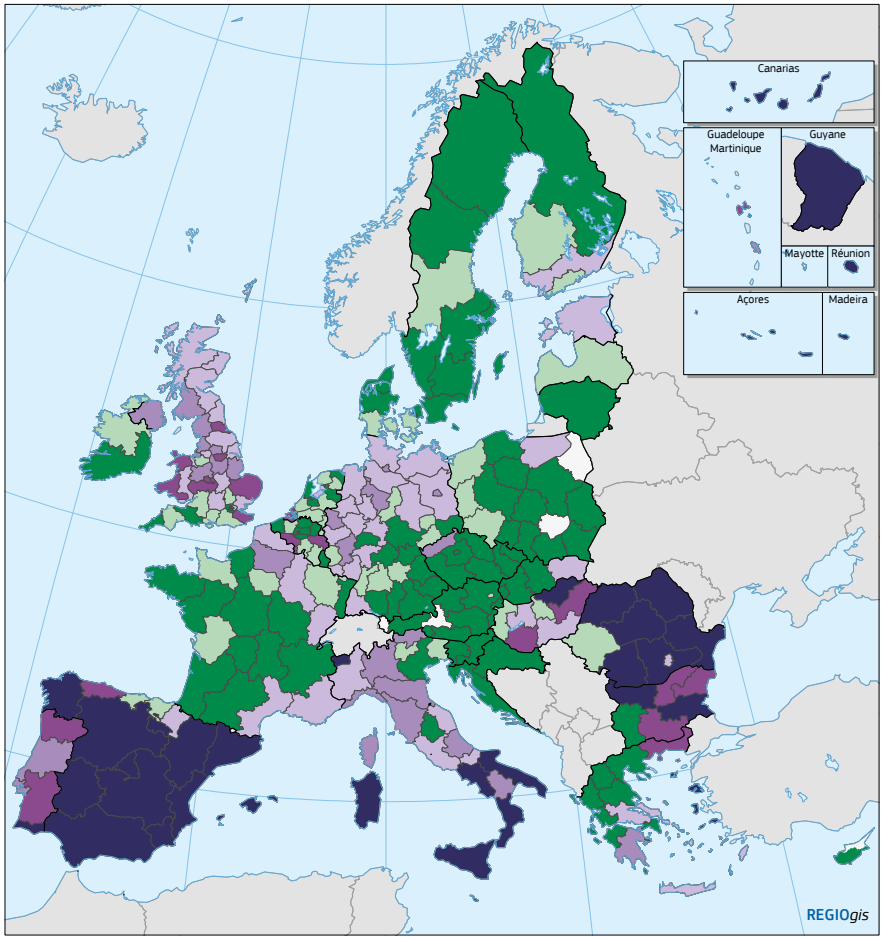
% de la población de 25 a 64 años

- < 5
- 5-7
- 7-10
- 10-15
- 15-20
- > 20

UE-28 = 10,8
La estrategia Europa 2020 establece un objetivo del 15 %.
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.11: Cifras de abandono prematuro en la educación y la formación, de 18 a 24 años, promedio 2014-2016

% de la población de 18 a 24 años

- < 8
- 8-10
- 10-12
- 12-14
- 14-16
- > 16
- No se dispone de datos

UE-28 = 11
La estrategia Europa 2020 establece un objetivo de 10.
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

personas de 18 a 24 años habían abandonado la escuela de forma prematura, frente a una media nacional algo inferior al 10 %.

Unas tasas elevadas de abandono escolar prematuro pueden estar asociadas a bolsas de privación socioeconómica, que a menudo se caracterizan por altas concentraciones de población migrante y en las que las escuelas son de baja calidad y tienen menor capacidad para retener a los estudiantes. Esto es especialmente cierto en el caso de las ciudades de mayor tamaño.

Recientemente se ha confirmado que la educación y la formación continua figuran entre los principales motores del crecimiento económico; el hecho de que en una economía haya una proporción mayor de personas con bajo nivel educativo perjudica más al crecimiento que una proporción reducida de personas con nivel educativo elevado.

Los resultados del estudio PISA 2016 (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos) entre estudiantes de 15 años de edad, en consonancia con ediciones anteriores del estudio, ponen de manifiesto que las competencias en matemáticas resultan particularmente problemáticas en la UE: más de un 22 % de los alumnos evaluados demostraron unos bajos conocimientos (mapa 2.12). En torno al 20 % de los examinados en la UE presentaban asimismo un nivel insuficiente de comprensión lectora, y conocimientos deficientes en ciencias. Los porcentajes más altos de conocimientos deficientes (por encima del 35 % en las tres disciplinas) se registraron en Bulgaria, Rumanía y Chipre; en el otro extremo, Finlandia, Estonia e Irlanda habían alcanzado la meta fijada en la Estrategia Europa 2020 (un 15 % como máximo de estudiantes con conocimientos deficientes en las tres disciplinas), al tiempo que Dinamarca y Eslovenia estaban cerca de conseguirlo.

La educación y la formación profesional (EFP) pueden mejorar las competencias específicas del puesto de trabajo y las competencias transversales, facilitando la transición al empleo y permitiendo mantener y actualizar las aptitudes de la mano de obra. Más de 13 millones de personas participan cada año en programas de educación y formación profesional iniciales en la UE. Sin embargo, las proyecciones referentes al mercado laboral indican que próximamente varios Estados miembros sufrirán escasez de personas con cualificaciones de EFP. Quienes poseen cualificaciones de EFP recientemente adquiridas a nivel del segundo ciclo de enseñanza secundaria disfrutan, por lo general, de una transición más fluida entre el ámbito educativo y el mercado laboral, y presentan unas tasas de ocupación superiores a las de las personas que han adquirido un nivel de cualificación similar a través de los itinerarios educativos generales y no han realizado estudios superiores[6].

Las pruebas disponibles sugieren que los programas de EFP se traducen en unos resultados en términos de ocupación mejores que los programas no superiores. En 2015, las personas que habían completado recientemente su EFP inicial presentaban una tasa de ocupación del 73 % en la UE, en comparación con el 61 % de quienes habían finalizado recientemente el segundo ciclo de la enseñanza secundaria general y no habían seguido cursando estudios superiores. La mayor diferencia se registró en Bélgica, Alemania, Estonia y Chipre. En tan solo seis países (la República Checa, Irlanda, Francia, Malta, Finlandia y el Reino Unido)[7] la tasa media de ocupación de las personas con cualificaciones de EFP fueron similares o inferiores a las de aquellas que habían completado programas de segundo ciclo de enseñanza secundaria generalistas.

Medidas de apoyo al aprendizaje

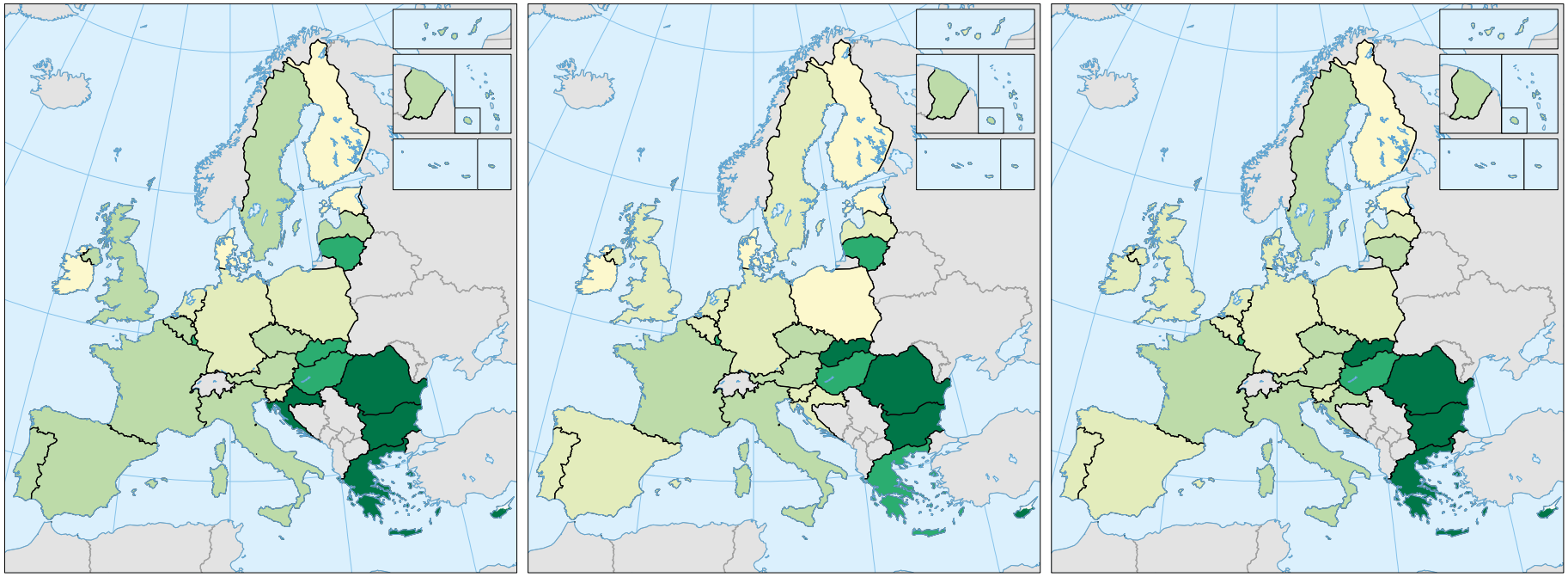
La Alianza Europea para la Formación de Aprendices se puso en marcha en 2013 como una plataforma en la que participan múltiples interesados a escala de la UE cuya finalidad es mejorar la calidad, la provisión y la imagen del aprendizaje y promover la movilidad internacional entre los aprendices. Además, CSR Europe (la red de empresas europeas para el fomento de la responsabilidad social empresarial) puso en marcha en 2015 el Pacto Europeo para la Juventud; dicha iniciativa reúne a las empresas y a las partes interesadas pertinentes para crear oportunidades de aprendizaje, becas de formación, prácticas y primeras experiencias laborales para los jóvenes. El programa de trabajo más reciente de la Comisión (2017) y la Comunicación titulada «Invertir en la juventud de Europa»[1] anunciaron asimismo que la Comisión tiene previsto proponer una Recomendación del Consejo para un marco de calidad para el aprendizaje.

1 Comisión Europea, «Invertir en la juventud de Europa», COM (2016) 940 de 7.12.2016.

6 Este indicador mide las tasas de ocupación de las personas de 20 a 34 años que han completado su educación de uno a tres años antes de realizar la encuesta, con un diploma correspondiente al segundo ciclo de enseñanza secundaria (nivel 3 de la CINE) o a la educación postsecundaria no superior (nivel 4 de la CINE), y que en la actualidad no estén matriculados en ningún curso de educación o formación formal o informal, sobre el total de personas en el grupo de edad.

7 Comisión Europea, 2016b.

Mapa 2.12: Proporción de jóvenes de 15 años que presentan un rendimiento deficiente en matemáticas, lectura y ciencias, 2016



Matemáticas

% de estudiantes de 15 años con un rendimiento inferior al nivel 2 de PISA

- < 15
- 15-20
- 20-25
- 25-30
- > 30

Media de la UE-28 = 22,11
Fuente: Estudio PISA de la OCDE (2016)

Lectura

% de estudiantes de 15 años con un rendimiento inferior al nivel 2 de PISA

- < 15
- 15-20
- 20-25
- 25-30
- > 30

Media de la UE-28 = 19,38
Fuente: Estudio PISA de la OCDE (2016)

Ciencias

% de estudiantes de 15 años con un rendimiento inferior al nivel 2 de PISA

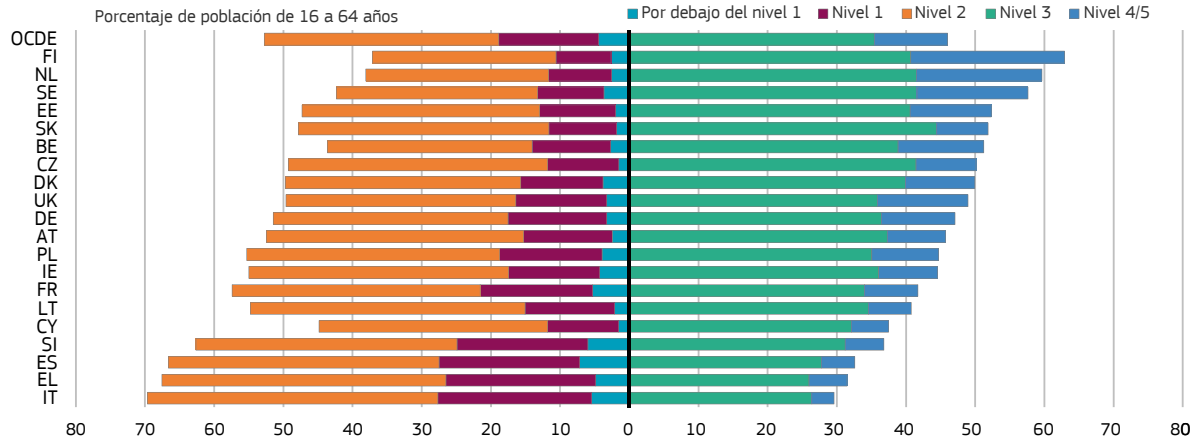
- < 15
- 15-20
- 20-25
- 25-30
- > 30

Media de la UE-28 = 20,55
Fuente: Estudio PISA de la OCDE (2016)

0 1 000 km

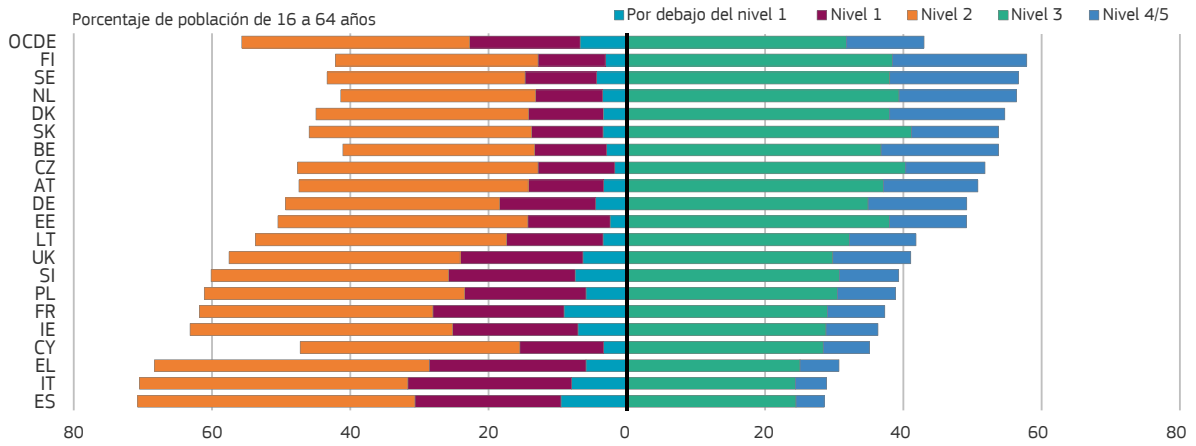
© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 2.7: Nivel de alfabetización de las personas adultas (de 16 a 64 años), 2016



No se incluyen los adultos sin clasificar. UK incluye únicamente Inglaterra e Irlanda del Norte; BE incluye únicamente Flandes.
Fuente: OCDE (2016), Skills Matter. Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, París

Ilustración 2.8: Nivel de competencia numérica de las personas adultas (de 16 a 64 años), 2016



No se incluyen los adultos sin clasificar. UK incluye únicamente Inglaterra e Irlanda del Norte; BE incluye únicamente Flandes.
Fuente: OCDE (2016), Skills Matter. Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, París

Pese a ello, muchos jóvenes y sus progenitores no consideran la EFP como una opción atractiva, lo que sugiere que quizá sea necesario mejorar la correspondencia entre los programas de EFP y lo que demanda el mercado de trabajo. En la actualidad, el número de programas que aprovechan el potencial de la formación basada en el empleo o que ofrecen oportunidades para acceder a la enseñanza superior es demasiado reducido. En respuesta a este problema, los Estados miembros acordaron en 2015[8] fortalecer las competencias clave de los planes de estudios de EFP y proporcionar más oportunidades para adquirir o desarrollar dichas competencias.

8 «Conclusiones de Riga (2015) sobre un nuevo conjunto de productos a medio y largo plazo en relación con la EFP de cara al período 2015-2020». Conclusiones del Consejo de Ministros responsables de la educación y la formación profesionales. Disponible (en inglés) en: http://www.izm.gov.lv/images/RigaConclusions_2015.pdf

6. Es necesario mejorar la alfabetización de los adultos y sus aptitudes numéricas en varios Estados miembros de la UE

La capacidad de leer y comprender tanto información escrita como numérica es fundamental para la plena participación en la sociedad y en la economía. Si carecen de unas aptitudes adecuadas en estos ámbitos, las personas corren el riesgo de permanecer en los márgenes de la sociedad y de enfrentarse a barreras significativas para encontrar un trabajo decente.

En la práctica, en la mayoría de los Estados miembros muchas personas muestran deficiencias en los ámbitos de la lectura y las matemáticas, tal como in-

¿Qué significa encontrarse en riesgo de pobreza o exclusión social?

Para medir la pobreza o la exclusión social en la UE se utiliza un conjunto de indicadores. El principal indicador para quienes se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social consta de una combinación de tres indicadores:

- El indicador del riesgo de pobreza (o de pobreza económica relativa) mide el porcentaje de personas que viven en un hogar cuya renta disponible equivalente durante el año anterior era inferior al umbral de riesgo de pobreza, establecido en el 60 % de la mediana nacional.
- El indicador de privación material severa mide el porcentaje de personas que, en la encuesta del EU-SILC, declaran carecer de los medios necesarios para adquirir cuatro artículos cualesquiera de los nueve incluidos en la encuesta[1].
- El indicador de residencia en hogares con muy baja intensidad laboral mide el porcentaje de personas que viven en hogares en los que las personas de 18 a 59 años de edad trabajaron durante un 20 % o menos del tiempo que podrían haberlo hecho durante el año anterior si hubieran trabajado a tiempo completo en ese período.

Las personas registradas en cualquiera de estos tres indicadores se consideran en riesgo de pobreza o exclusión social.

Estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC)

Las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) constituyen la principal fuente de información de la que dispone la Unión Europea en lo que concierne a la pobreza y la exclusión social. La encuesta en la que se basan estas estadísticas abarca una muestra representativa de hogares pertenecientes a todos los Estados miembros. La encuesta se realiza anualmente y los datos relativos a la renta —y, por tanto, al riesgo de pobreza y a la intensidad laboral— se refieren al año anterior. Es decir, para 2015, el riesgo de pobreza y baja intensidad laboral se refieren a 2014, mientras que las estadísticas que atañen a la privación material se refieren al año de realización de la encuesta (2015).

1 Los nueve artículos que recoge la encuesta son un televisor en color; una lavadora; un teléfono; un coche; una comida con carne o pescado cada dos días; una semana de vacaciones lejos del hogar cada año; la capacidad de hacer frente puntualmente a los pagos derivados de un préstamo hipotecario, alquiler, facturas de suministros, cuotas de compras a plazos o préstamos; la capacidad para llegar a fin de mes y la capacidad para calentar adecuadamente el hogar.

dica el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC, realizado por la OCDE con el apoyo de la Comisión Europea), que evalúa la capacidad de las personas de 16 años o más en estas disciplinas (véanse las ilustraciones 2.7 y 2.8). De acuerdo con esta encuesta, los mayores niveles de alfabetización y competencia numérica corresponden a Finlandia, los Países Bajos y Suecia, junto con Japón. Por el contrario, estos niveles son relativamente bajos en España, Grecia e Italia. Además, la encuesta muestra que unos niveles elevados de desigualdad en ambas esferas están relacionados con la desigualdad en la distribución de la renta.

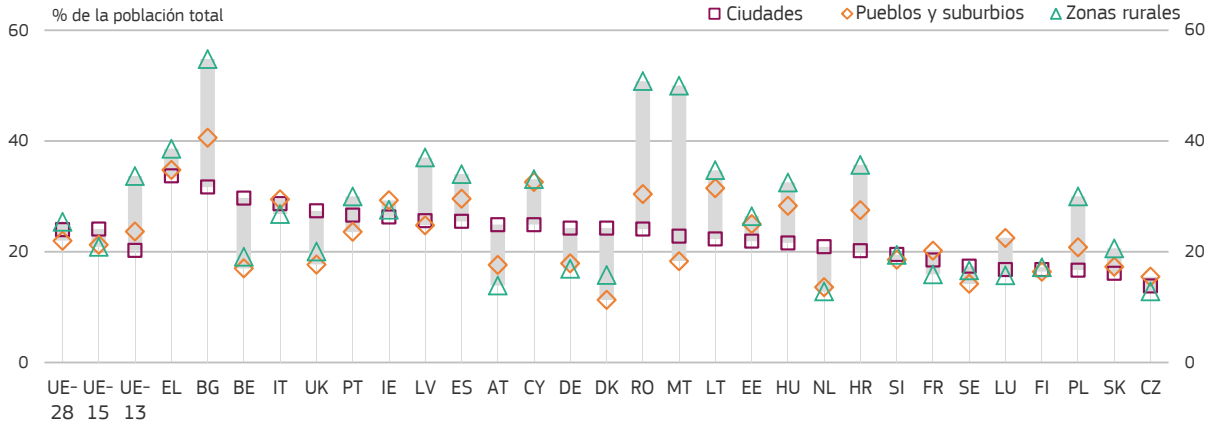
7. La pobreza y la exclusión social disminuyen en la UE-13, pero crecen en las ciudades de la UE-15

Se observan claras señales que indican una mejora general de la situación social en la UE, aunque continúan existiendo diferencias de unos Estados miembros a otros. En 2015, casi la cuarta parte de la población de la UE (23,7 %) se encontraba en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social, el indicador sobre la pobreza al que hace referencia la Estrategia Europa 2020 (recuadro). Esta proporción aumentó durante la crisis, entre 2008 y 2012, pero a continuación volvió a caer al nivel de 2008. Esta reducción, que se produjo en la mayor parte de los Estados miembros, siguió a un aumento de los niveles de renta como consecuencia de la recuperación de la actividad económica, las mejoras registradas en los mercados laborales y la relativa mejora de la situación de las personas afectadas por la privación material severa y por quienes vivían en hogares con baja intensidad laboral (dos de los componentes del citado indicador). El porcentaje de personas en riesgo de pobreza, por otro lado, era en 2015 un punto porcentual mayor que en 2008[9].

Pese a la existencia de signos positivos, el riesgo de pobreza o exclusión social continúa representando un desafío, sobre todo en los Estados bálticos y en los países del sur de la UE. A pesar de las mejoras registradas en Bulgaria, Croacia, Letonia, Lituania, Rumanía y Grecia, el riesgo sigue siendo elevado, y ha aumentado en Chipre e Italia. Junto con el incremento de la desigualdad producido en muchos Estados miembros, es uno de los principales problemas para lograr la cohesión social.

9 La encuesta se realizó en 2008 y 2015. La renta se refiere, en realidad, a los años anteriores, es decir, 2007 y 2014.

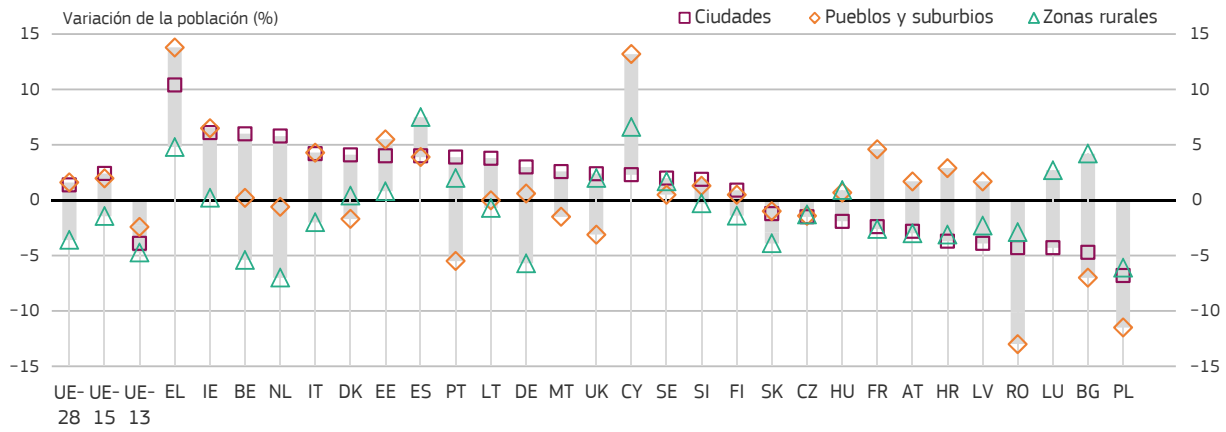
Ilustración 2.9: Porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social según grado de urbanización, 2015



IE: 2014

Fuente: Eurostat

Ilustración 2.10: Variación del porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social según grado de urbanización, 2008-2015



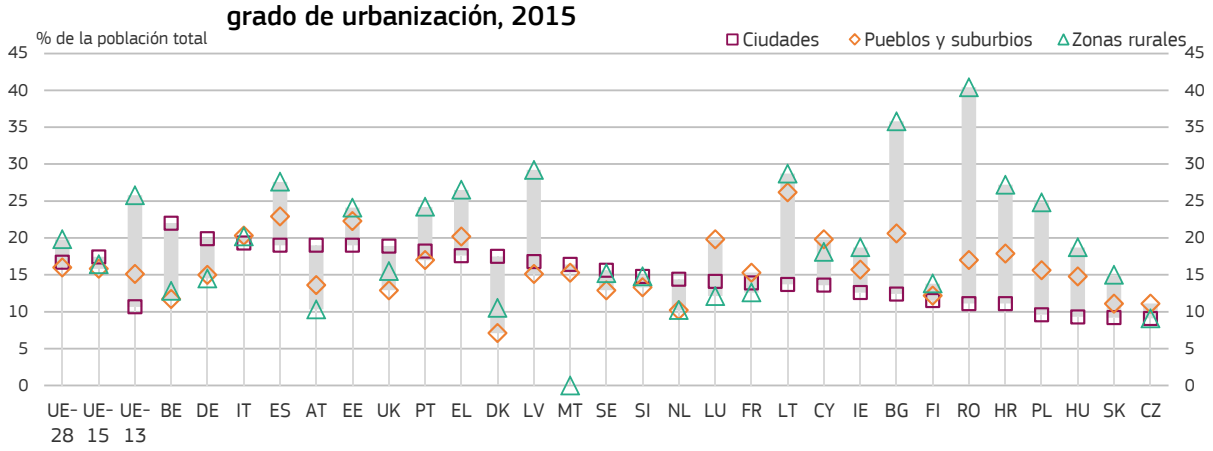
HR: 2010 en lugar de 2008; IE: 2014 en lugar de 2015

Fuente: Eurostat

En la UE-13, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social es considerablemente mayor en las zonas rurales (34 %) que en las ciudades (20 %) (ilustración 2.9). En la UE-15 se observa el patrón contrario: el porcentaje es mayor en las ciudades (24 %) que en las zonas rurales (21 %), si bien la diferencia es muy inferior. Entre 2008 y 2015, este porcentaje cayó en todas las zonas de la UE-13 y la diferencia entre las ciudades y las zonas rurales se redujo. En la UE-15, el porcentaje únicamente disminuyó en las zonas rurales y creció en las ciudades, los pueblos y los suburbios (ilustración 2.10).

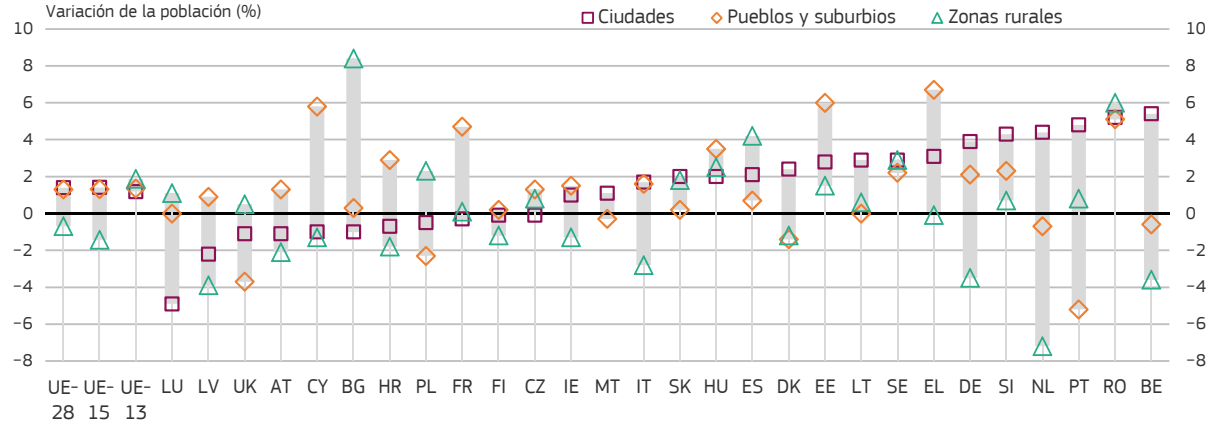
Existen algunas diferencias en cuanto a la incidencia de los tres indicadores combinados en al parámetro agregado en toda la UE, aunque también se aprecian ciertas similitudes, puesto que cada uno de ellos mide un aspecto de la pobreza o la exclusión social. En 2015, un 17,3 % de la población de la UE se encontraba en riesgo de caer en la pobreza (ilustración 2.11). Al igual que en el caso del indicador agregado, existía una proporción algo mayor de hogares en situación de riesgo en las zonas rurales de la UE (19,8 %) que en las ciudades (16,7%) o en los pueblos y suburbios (16,0 %). Al mismo tiempo, las zonas rurales presentan un porcentaje menor de hogares con muy baja intensidad laboral, lo que sugiere que su mayor riesgo de pobreza no se debe principalmente a sus menores índices de ocupación sino a que sus ingresos son más bajos, o quizá al hecho de que con el mismo nivel de renta deban sufragar los gastos de hogares de mayor tamaño. La diferencia entre el riesgo de pobreza de las ciudades y el de las zonas rurales en la UE se debe a la gran diferencia que existe en la UE-13 (11 % frente a 26 %), mientras que en la UE-15 el porcentaje de hogares en situación de riesgo es ligeramente superior en las zonas rurales que en las ciudades. Por otro lado, entre

Ilustración 2.11: Porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza según grado de urbanización, 2015



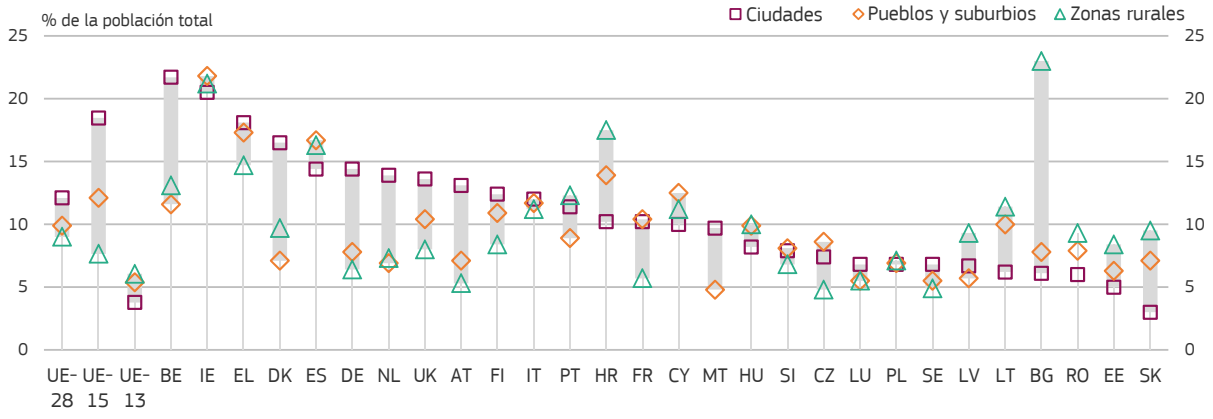
IE: 2014
Fuente: Eurostat

Ilustración 2.12: Variación del porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza según grado de urbanización, 2008-2015



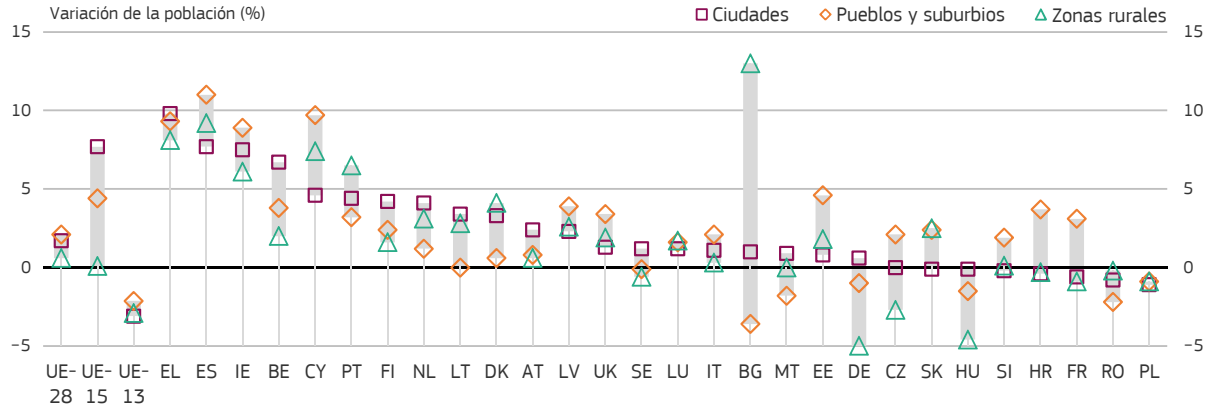
HR: 2010 en lugar de 2008; IE: 2014 en lugar de 2015. LU: pueblos y suburbios; la serie presenta una ruptura.
Fuente: Eurostat

Ilustración 2.13: Porcentaje de población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral según grado de urbanización, 2015



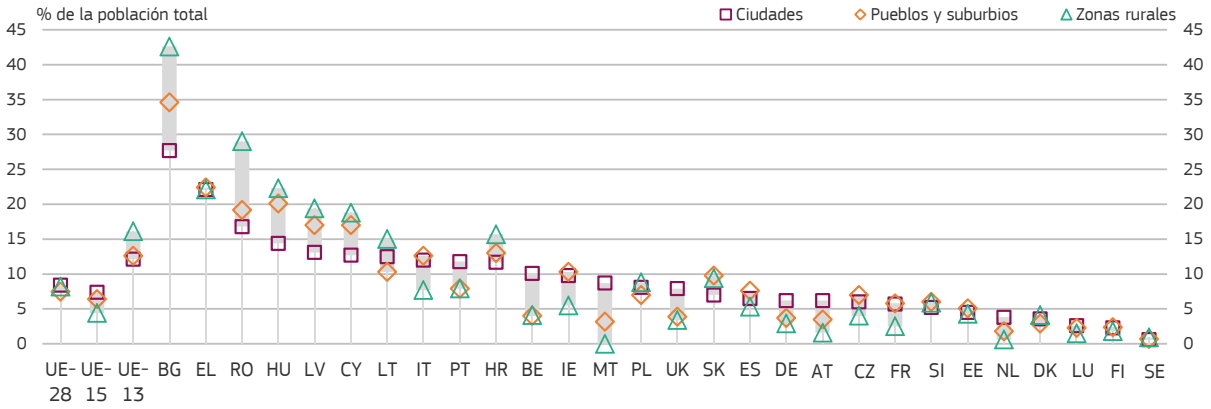
IE: 2014
Fuente: Eurostat

Ilustración 2.14: Variación del porcentaje de población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral según grado de urbanización, 2008-2015



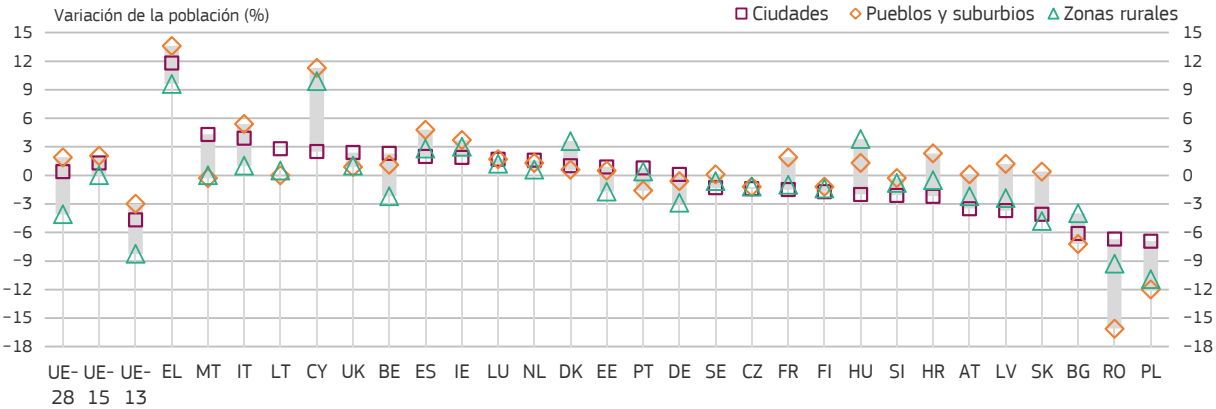
HR: 2008 en lugar de 2010; IE: 2014 en lugar de 2015
Fuente: Eurostat

Ilustración 2.15: Porcentaje de población que sufre privación material severa según grado de urbanización, 2015



IE: 2014
Fuente: Eurostat

Ilustración 2.16: Variación del porcentaje de población que sufre privación material severa según grado de urbanización, 2008-2015



HR: 2008 en lugar de 2010; IE: 2014 en lugar de 2015
Fuente: Eurostat

La desigualdad de renta en las ciudades presenta una dimensión espacial

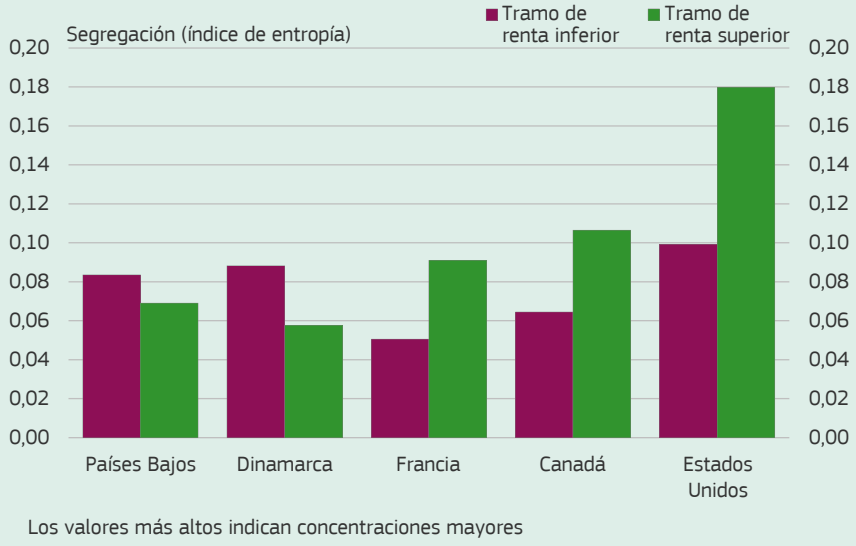
A menudo, las personas ricas y pobres viven en barrios diferentes de las ciudades. La diferencia de prosperidad y en las condiciones de vida medias en las diferentes partes de una ciudad ha sido objeto de debate por el efecto que puede ejercer sobre la movilidad social, ya que la calidad de las escuelas, el acceso a los servicios y unas condiciones de vida decentes son importantes para que los ciudadanos prosperen y liberen su potencial.

A pesar de que en las ciudades europeas los hogares tienden a presentar un menor grado de segregación espacial según la renta que en América del Norte, el patrón de segregación difiere en toda la UE. En Dinamarca y los Países Bajos, por ejemplo, los hogares más pobres muestran el mayor nivel de concentración espacial, mientras que en Francia, como ocurre en los Estados Unidos y Canadá, las personas más acomodadas tienden a concentrarse en mayor medida en determinadas zonas de una ciudad (ilustración 2.17).

La concentración de hogares pobres en barrios desfavorecidos puede dar lugar a unos resultados menos favorables para las personas que viven y crecen en ellos. En los Países Bajos, por ejemplo, quienes vivían con sus progenitores en barrios pobres (el tramo del 20 % inferior de la distribución de la renta), llegaron a obtener, doce años después de abandonar el hogar de sus progenitores, una renta un 5-6 % inferior a la de aquellos que residían en los barrios más ricos.

(Este recuadro está basado en una contribución de la OCDE.)

Ilustración 2.17: Concentración de la renta en las ciudades según grupo de renta, 2014 (o año más reciente para el que existen datos disponibles)



Fuente: OCDE (2016b)

2008 y 2015 este porcentaje únicamente cayó en las zonas rurales de la UE-15 (ilustración 2.12).

En consonancia con el patrón de cambio del desempleo, el porcentaje de personas que viven en hogares con muy baja intensidad laboral en la UE en 2015 era superior al de 2008 (10,6 % frente a 9,2 %), pero inferior al nivel máximo que alcanzó en 2014 (que, de hecho, se refiere a 2013). A diferencia de lo que ocurre con el riesgo de pobreza, esta proporción era muy superior en la UE-15 que en la UE-13, sobre todo en las ciudades (18 %), mientras que en el caso de la UE-13 era mayor en las zonas rurales (6 %) que en las ciudades (4 %) (ilustración 2.13).

La situación en la UE-15 puede parecer sorprendente, ya que las oportunidades laborales parecen ser mayores en las ciudades; pero también es cierto que el porcentaje de personas que viven solas es mayor que en otras zonas, y si se quedan en paro, la intensidad laboral del hogar cae inmediatamente a cero, mientras que en los hogares con dos o tres miembros el resto de personas que viven en el hogar pueden continuar trabajando. También sucede que el porcentaje de personas residentes en ciudades de la UE-15 que nacieron fuera de la UE cuadruplica al de las zonas rurales, lo cual, debido a sus menores tasas de ocupación, tiende a incrementar además el número de hogares con baja intensidad laboral.

El pilar europeo de derechos sociales

Tras un amplio proceso de consultas públicas, la Comisión Europea publicó el pilar europeo de derechos sociales[1] el 26 de abril de 2017. En él se establece una serie de principios y derechos fundamentales para respaldar un funcionamiento justo y adecuado de los mercados laborales, un elemento que también resulta esencial para crear estructuras económicas más sólidas. En particular, el pilar europeo de derechos sociales define veinte principios en apoyo a un funcionamiento justo y adecuado de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar a fin de servir de guía para un proceso de convergencia renovado para mejores condiciones de vida y trabajo entre los Estados miembros participantes. Pese a que ha sido concebido primordialmente para la zona del euro, es aplicable a todos los Estados miembros que deseen participar. Los principios se agrupan en tres grandes categorías:

Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, que incluye la igualdad de acceso a la educación y la formación, la igualdad de género y el apoyo activo al empleo.

Condiciones de trabajo equitativas, que incluye el derecho a un empleo seguro y adaptable, salarios justos, información sobre las condiciones de trabajo y protección en caso de despido, consulta con los interlocutores sociales, ayuda para encontrar un equilibrio adecuado entre la vida profesional y la vida privada y un entorno de trabajo seguro y saludable.

Protección social e inclusión, que incluye el derecho al cuidado infantil y el apoyo a la educación infantil, protección social, prestaciones de desempleo y acceso a medidas de activación, una renta mínima, pensiones de jubilación, una sanidad asequible, ayudas para las personas con discapacidad, unos cuidados asequibles a largo plazo, vivienda y acceso a servicios esenciales.

La mayoría de las herramientas necesarias para cumplir estos principios están en manos de las autoridades locales, regionales y nacionales, si bien los interlocutores sociales y la sociedad civil también tienen un importante papel que desempeñar al respecto. La UE —y, en particular, la Comisión Europea— puede contribuir estableciendo un marco, ofreciendo orientaciones y creando unas condiciones equitativas, respetando al mismo tiempo las diferentes circunstancias e instituciones nacionales.

El pilar reafirma derechos que ya existen en la UE, pero los complementa teniendo en cuenta las nuevas realidades. Por lo tanto, no afecta a los principios y derechos ya recogidos en las disposiciones vinculantes del Derecho de la UE. Sin embargo, al reunir derechos y principios establecidos en momentos diferentes, de maneras distintas y a través de formas diversas, pretende hacerlos más explícitos, visibles y comprensibles.

1 El pilar se publicó mediante una Recomendación de la Comisión y en forma de propuesta de Proclamación interinstitucional con el Parlamento Europeo y el Consejo.

Además, la crisis golpeó a las ciudades de la UE-15 con mayor dureza que a otras zonas; como consecuencia de ello, el porcentaje de personas que viven en hogares con baja intensidad laboral aumentó en ocho puntos porcentuales, mientras que en las zonas rurales permaneció inalterado. Sin embargo, en la UE-13, el porcentaje se redujo en tres puntos tanto en las zonas rurales como en las ciudades, y en dos en los pueblos y suburbios (ilustración 2.14).

El indicador de privación material severa identifica a las personas que no disponen de medios para adquirir ninguno de los nueve artículos básicos incluidos en las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC). El porcentaje en cuestión en la UE-13 duplicó con creces al de la UE-15 en 2015 (14 % frente al 6 %), lo que refleja unos niveles de renta muy inferiores. En la UE-13, al igual que lo que sucedió con el riesgo de pobreza, este porcentaje también fue mayor en las zonas rurales que en las ciudades (16 % frente al 12 %, ilustración 2.15), aunque la diferencia se va estrechando. Entre 2008 y 2015, el porcentaje cayó nueve puntos porcentuales en las zonas rurales y cinco en las ciudades (ilustración 2.16).

En la UE-15, la privación material severa es más común en las ciudades que en las zonas rurales (en las primeras el 7,4 % de la población en 2015 frente al 4,4 % en las segundas) y, además, a lo largo del tiempo ha seguido una tendencia creciente en las ciudades (donde ha aumentado un 1,3 puntos porcentuales, mientras que en las zonas rurales ha permanecido estable). Pese a que muchas de las ciudades de la UE-15 presentan un elevado PIB per cápita, también se caracterizan en muchos casos por unos altos niveles de desigualdad, un aspecto que se refleja en sus tasas de riesgo de pobreza, las mayores concentraciones de privación que en otras zonas y el mayor número de hogares con baja intensidad laboral.

Objetivos previstos para la UE en la Estrategia Europa 2020

1. Empleo
   - Un 75 % de las personas de 20 a 64 años deberán tener un empleo
2. I+D
   - Se deberá invertir en I+D un 3 % del PIB de la UE
3. Cambio climático y sostenibilidad de la energía
   - Las emisiones de gases de efecto invernadero deberán reducirse un 20 % con respecto a los niveles de 1990
   - Un 20 % de la energía deberá provenir de fuentes renovables
   - La eficiencia energética deberá aumentar un 20 % con respecto al uso proyectado de la energía en 2020
4. Educación
   - La tasa de abandono escolar prematuro deberá reducirse por debajo del 10 %
   - Al menos un 40 % de la población de 30 a 34 años deberá haber completado la educación superior
5. Lucha contra la pobreza y la exclusión social
   - El número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social deberá disminuir en, al menos, 20 millones (lo que equivale a reducir su proporción a un 19,5 % de la población)

El índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020

El índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 mide los progresos realizados hacia el cumplimiento de las metas fijadas a nivel de la UE por regiones NUTS 2 y por zonas agrupadas según su grado de urbanización (véase Dijkstra y Athanasoglou, 2015).

Una puntuación de 100 significa que una región o un grupo de zonas ha alcanzado o superado todas las metas de la UE; una puntuación de 0 significa que la región o zona en cuestión es la que más alejada se encuentra de dichos objetivos.

Todos los objetivos principales reciben idéntica ponderación. Esto significa que, de cara a la elaboración del índice, los indicadores relativos al empleo, la pobreza y la I+D tienen un peso del 25 %, mientras que cada uno de los dos indicadores relativos a la educación pesan un 12,5 %. En el caso del índice de zonas agrupadas según su grado de urbanización, tanto el indicador de empleo como el de pobreza tienen una ponderación del 33 % y a cada uno de los dos indicadores relacionados con la educación se ha asignado un peso del 16,6 %.

No existen indicadores sobre el cambio climático a nivel subnacional, por lo que no fue posible incluirlos en los dos índices. El objetivo referente a la I+D se tuvo que excluir del índice correspondiente a los grupos de zonas según su grado de urbanización, ya que no se efectúan mediciones a ese nivel.

A efectos de estos índices, el objetivo absoluto de reducción de la pobreza y la exclusión social se transformó en una reducción de la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

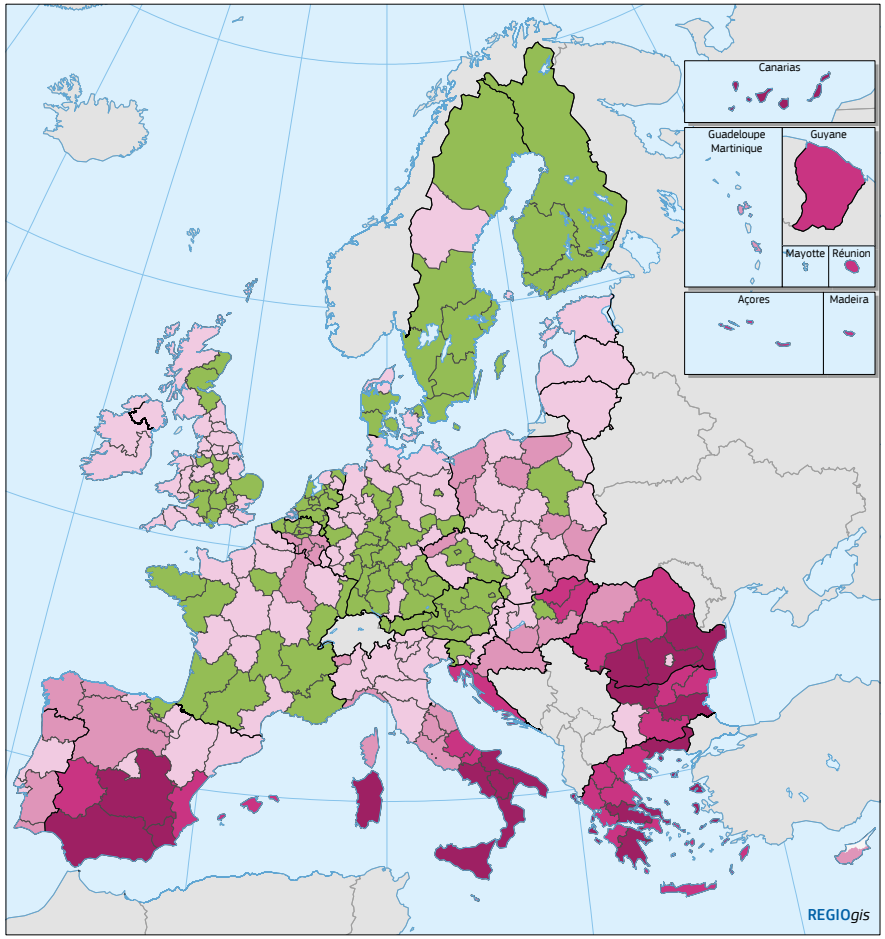
Dado que no todos los Estados miembros optaron por fijar metas nacionales en lo que concierne a los indicadores de empleo, educación y reducción de la pobreza, el índice que aquí se presenta está expresado en términos relativos con respecto al objetivo establecido a escala de la UE en cada caso.

8. Avanzando hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020 a diferentes velocidades

La Estrategia Europa 2020 establece cinco objetivos principales que se deben lograr para 2020: empleo, educación, pobreza, innovación y cambio climático. Los objetivos referentes a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento de la energía renovable se han traducido en metas nacionales jurídicamente vinculantes. En el resto de casos se han establecido metas nacionales de carácter opcional.

Portugal, España, el sur de Italia, Croacia, Grecia, Bulgaria, Rumanía y el este de Hungría son los países y zonas que más lejos se encuentran de alcanzar los objetivos fijados para la UE (mapa 2.13). Sin embargo, también se observan importantes variaciones en el seno de cada país. Aparte de la tradicional brecha entre el norte y el sur de Italia, en Francia, Alemania, Bélgica, el Reino Unido, la República Checa y Dinamarca se observan tanto regiones en los que el índice alcanza valores elevados como otras en las que sus niveles son bajos.

Entre 2010, cuando se fijaron los objetivos, y 2015, casi todas las regiones situadas en Estados miembros del centro y el este de la UE registraron avances en pos de su consecución (mapa 2.14). La puntuación del índice correspondiente a las regiones menos desarrolladas aumentó, en promedio, de 36 a 46 puntos. Las regiones



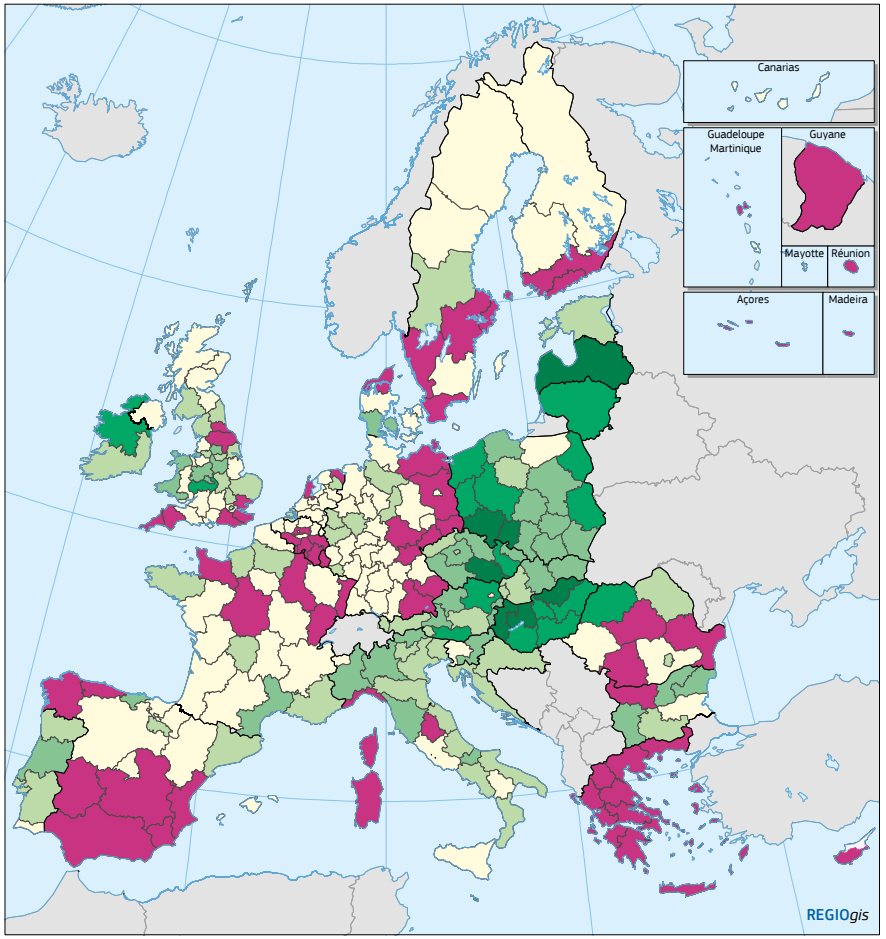
Mapa 2.13: Índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2015

Índice
- 0-20
- 20-40
- 40-60
- 60-80
- 80-100

UE-28 = 80,79
0 = mínimo nivel de consecución | 100 = se han logrado todos los objetivos incluidos en el índice.
Este índice tiene en cuenta los indicadores siguientes:
empleo, gasto en I+D, educación (básica y superior) y lucha contra la pobreza y la exclusión social.
Fuente: Centro Común de Investigación

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.14: Variación del índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2010-2015

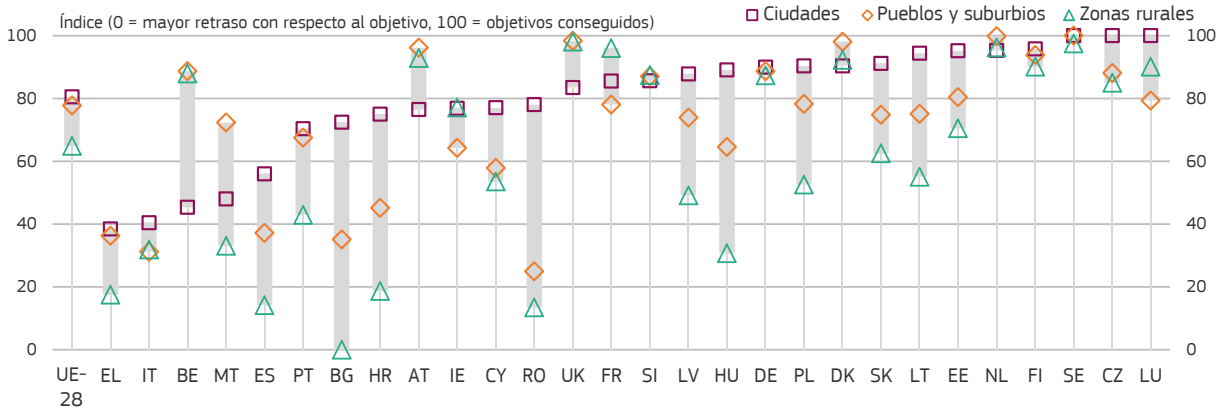
En puntos porcentuales
- < 0
- 0-5
- 5-10
- 10-15
- 15-20
- > 20

UE-28 = 8,5
Fuente: Centro Común de Investigación

0 500 km

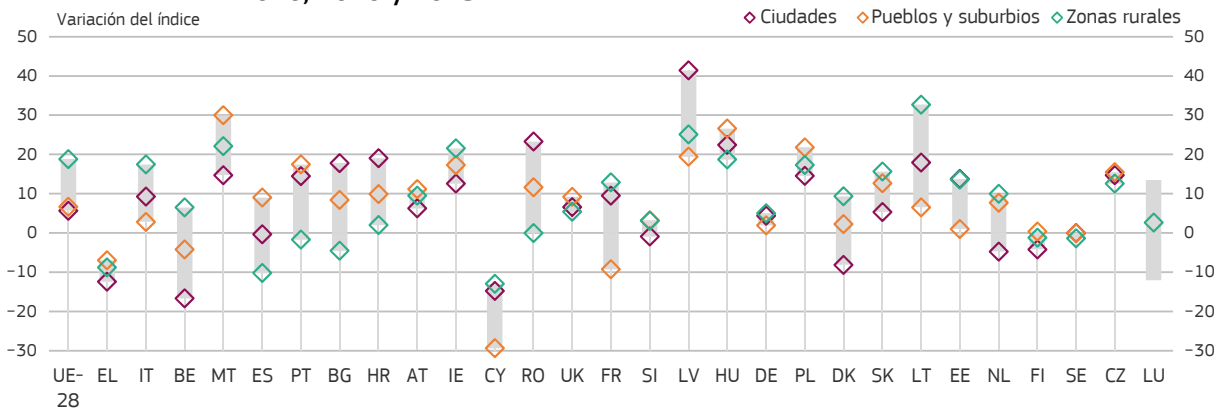
© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 2.18: Índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2015



Fuente: Dijkstra y Athanasoglou (2015)

Ilustración 2.19: Variación del índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2010 y 2015



Fuente: Dijkstra y Athanasoglou (2015)

en transición, por su parte, únicamente experimentaron un incremento marginal, lo que refleja la incidencia de la crisis. La puntuación también aumentó en el caso de las regiones más desarrolladas, donde pasó de 76 a 80 puntos, pero a este ritmo ni siquiera estas regiones alcanzarán las metas establecidas para 2020 (cuadro 2.8).

En general, las ciudades están más cerca de lograr las metas fijadas (ilustración 2.18) que los pueblos y suburbios o las zonas rurales. En Suecia, la República Checa y Luxemburgo, las ciudades han alcanzado o superado los objetivos de empleo, educación y reducción de la pobreza; algunos de ellos, de hecho, ya lo habían conseguido en 2010. En algunos casos, la diferencia entre las ciudades y el resto de zonas es muy importante, sobre todo en Bulgaria, Rumanía, España, Hungría y Polonia; en todos estos países las zonas rurales van muy rezagadas en estos ámbitos.

En algunos Estados miembros, sobre todo en la UE-15, los pueblos y suburbios registran mejores puntuaciones que las ciudades. En Francia, el Reino Unido, Austria, Malta y, en particular, Bélgica, las ciudades exhiben puntuaciones muy bajas, debido principalmente a las bajas tasas de ocupación y a los elevados índices de pobreza.

Pese a que en casi todos los países se avanzó hacia el logro de los objetivos entre 2010 y 2015 —aunque los progresos realizados no son suficientes para alcanzarlos en 2020—, la situación se deterioró en los tres tipos de zonas en Grecia y Chipre (ilustración 2.19). El índi-

Cuadro 2.8: Índice de consecución regional de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020, 2010-2015

	2010	2015	Variación
Regiones menos desarrolladas	36	46	10,0
Regiones en transición	55	56	0,6
Regiones más desarrolladas	76	80	4,5

Fuente: Dijkstra y Athanasoglou (2015)

ce de consecución también fue menor en 2015 que en 2010 en las ciudades danesas y belgas, en los pueblos y suburbios franceses y en las zonas rurales españolas.

9. Aumenta el número de mujeres que estudian, trabajan y son elegidas como parlamentarias en las asambleas regionales

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio consagrado en los tratados de la UE desde el inicio, y también está recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2009.

En 2016, la tasa de ocupación de los hombres de 20 a 64 años en la UE era doce puntos porcentuales mayor que la de las mujeres (mapa 2.15). En 2001, la diferencia era de dieciocho puntos porcentuales; desde entonces ha seguido una tendencia descendente, incluido en los años de crisis. Las tasas de ocupación de los hombres son superiores a las de las mujeres en todas las regiones de la UE, salvo en las de Övre Norrland (Suecia) y Corse (Francia). La diferencia supera los veinte puntos porcentuales en Malta y en varias regiones de Grecia, Italia y Rumanía. En Malta, Grecia e Italia la diferencia se redujo entre 2001 y 2016; en Rumanía, por el contrario, aumentó en cinco puntos porcentuales.

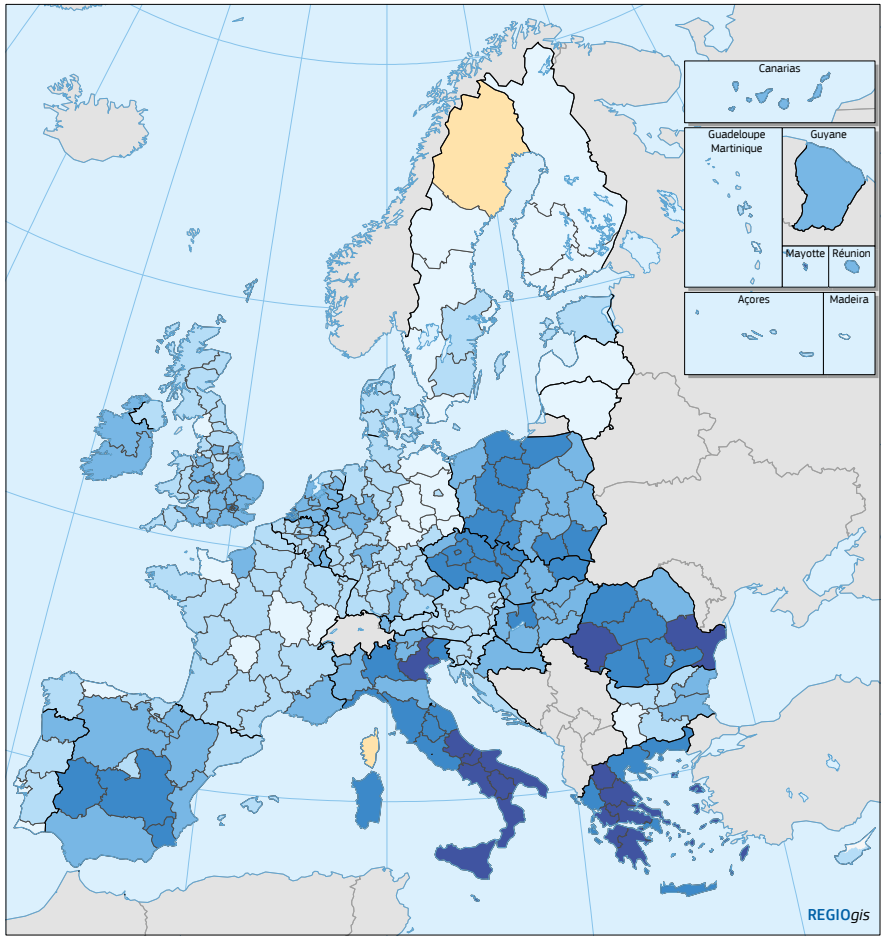
En el conjunto de la Unión Europea, las tasas de paro de hombres y mujeres son muy similares; la tasa femenina superó a la masculina en tan solo 0,4 puntos porcentuales en 2016 (mapa 2.16). Esto implica que la diferencia en términos de ocupación se debe, sobre todo, a la menor participación de las mujeres en la población activa. En el marco del compromiso estratégico de la Comisión con la igualdad de género se han identificado varias formas de incrementar las tasas de ocupación de las mujeres:

- facilitar en mayor medida la conciliación de las responsabilidades profesionales y las de dispensar cuidados;
- repartir de manera más igualitaria el tiempo destinado a las tareas del hogar y a las responsabilidades de dispensar cuidados;
- prestar servicios de guardería para el 33 % de los niños menores de tres años y para el 90 % de los niños con edades comprendidas entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria (acuerdo de Barcelona de 2002);
- proporcionar ayudas para el cuidado de otras personas dependientes;
- alentar a un mayor número de mujeres a convertirse en empresarias;
- fomentar la igualdad de género en el ámbito de la investigación;
- mejorar la integración de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo.

Políticas de apoyo a la igualdad de género

- La igualdad de género es un elemento clave del pilar europeo de derechos sociales recientemente adoptado, que establece que «la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos».
- El compromiso estratégico de la Comisión en favor de la igualdad de género 2016-2019 identifica cinco áreas prioritarias: aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la igualdad de independencia económica de hombres y mujeres; reducir la brecha salarial de género y las brechas en las pensiones, y combatir la pobreza de las mujeres; promover la igualdad entre mujeres y hombres en la adopción de decisiones; combatir la violencia de género y proteger y apoyar a las víctimas que la sufren; y fomentar la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todo el mundo.
- La Comisión ha adoptado recientemente la iniciativa para el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, cuya finalidad es abordar la insuficiente representación de las mujeres en el mercado laboral a través de la modernización de los actuales marcos jurídico y normativo de la UE que regulan la licencia familiar, los regímenes de trabajo flexible y los servicios de cuidado formales, así como de la reducción de los desincentivos económicos que encuentran los segundos trabajadores para buscar un empleo.

En la UE, el número de mujeres de 30 a 34 años con estudios superiores supera al de sus homólogos de sexo masculino; y esto sucede en todas las regiones, salvo en varias regiones alemanas y en algunas otras repartidas por toda la Unión (mapa 2.17). En promedio, un 43 % de las mujeres de este grupo de edad contaban con este nivel educativo en 2014-2016, frente a solo un 34 % de los hombres. En Letonia, el norte de Suecia, Eslovenia, algunas regiones polacas y la región de Molise, en Italia, el



Mapa 2.15: Diferencia entre las tasas de ocupación masculina y femenina, población de 20 a 64 años, 2016

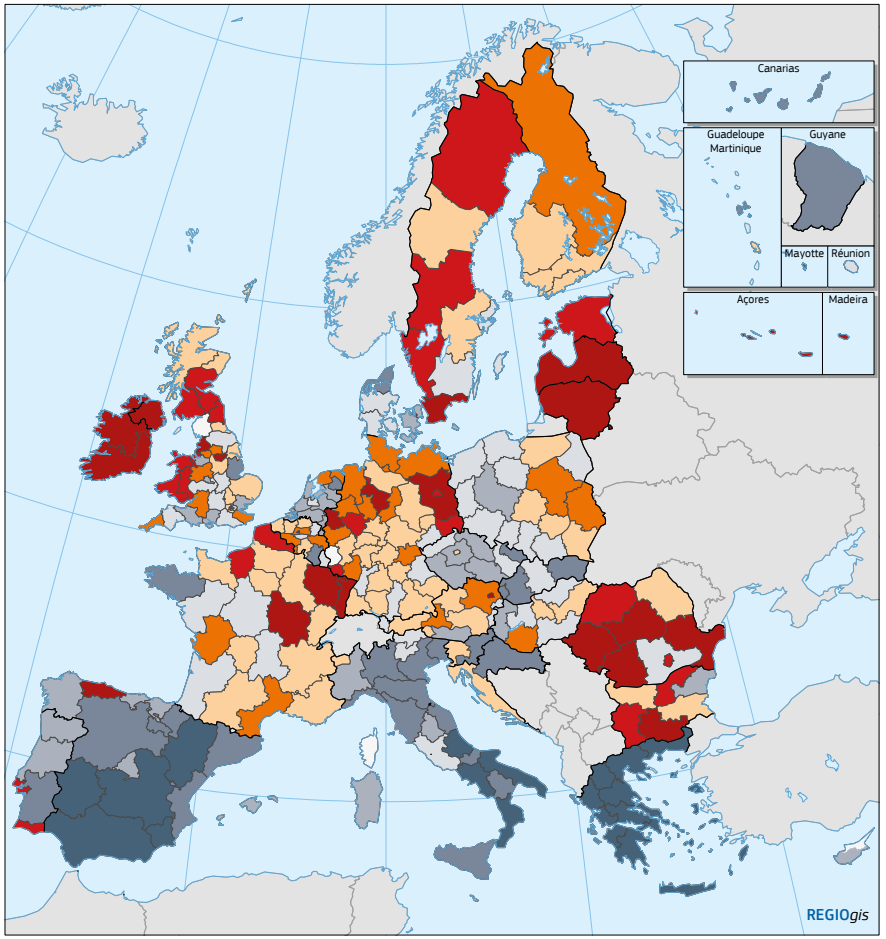
Diferencia entre mujeres y hombres (en puntos porcentuales)

- < −20
- −20−−15
- −15−−10
- −10−−5
- −5-0
- > 0

UE-28 = −11,5
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.16: Diferencia entre las tasas de desempleo masculino y femenino, 2016

Diferencia entre mujeres y hombres (en puntos porcentuales)

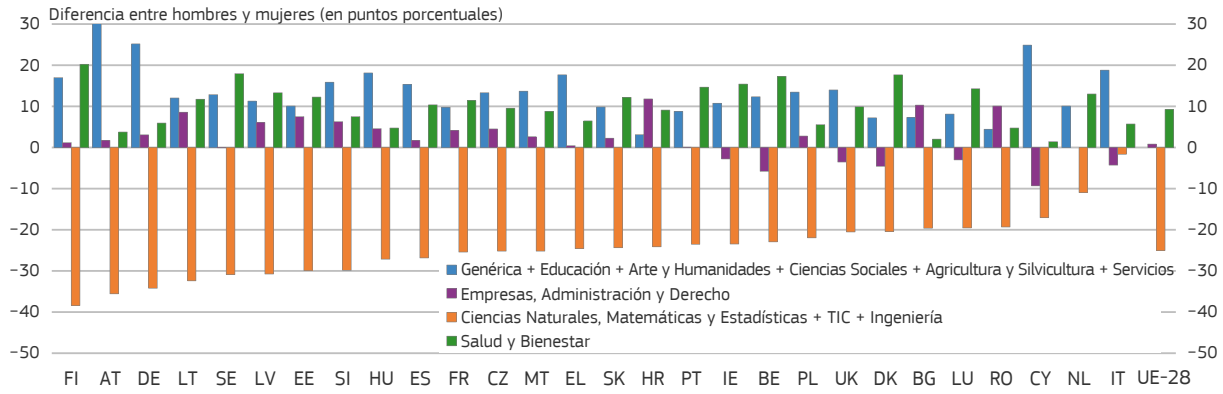
- < −1,8
- −1,8−−1,2
- −1,2−−0,6
- −0,6-0
- 0-0,8
- 0,8-1,8
- 1,8-4
- > 4

UE-28 = 0,3
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 2.20: Diferencia entre los porcentajes de mujeres y hombres graduados en diferentes campos educativos, 2015



Faltan valores para: EL (Genérica); IT (Genérica, Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística, Ingeniería, Servicios); NL (Generica, Ciencias Sociales, Empresas-Administración-Derecho, Ciencias, Matematicas y Estadística, TIC)
Fuente: Eurostat

porcentaje de mujeres con estudios superiores superaba en veinte puntos porcentuales o más a la proporción de hombres con dicho nivel de estudios.

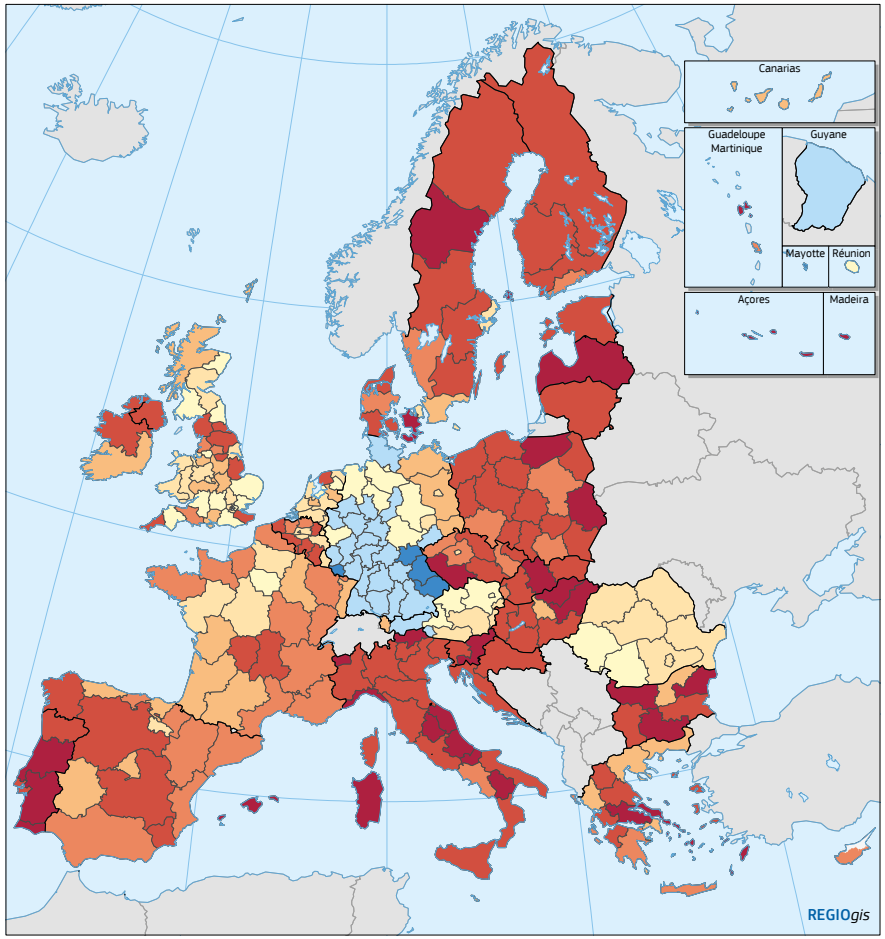
Aunque las mujeres superan en número a los hombres entre quienes poseen estudios superiores, las disciplinas de estudio presentan diferencias sustanciales según el sexo. Este puede ser, en parte, un factor que explique las menores tasas de ocupación de aquellas. En particular, muchos más hombres que mujeres optan por cursar estudios de grado en ciencias naturales, matemáticas, TIC o ingeniería en todos los Estados miembros (ilustración 2.20).

De igual modo, las mujeres con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años tienen menor probabilidad que los hombres de haber abandonado la educación y la formación antes de completar el segundo ciclo de enseñanza secundaria (mapa 2.18). Existen muchas razones por las que los jóvenes pueden decidir abandonar la escuela de manera prematura: problemas personales o familiares, dificultades de aprendizaje, una frágil situación socioeconómica... todos estos motivos pueden provocar el abandono, aunque el entorno escolar, las relaciones entre los docentes y el alumno o la calidad de la enseñanza también pueden desempeñar un papel importante en esta decisión. Las tasas de abandono escolar prematuro más elevadas se registran en determinadas regiones de España, Portugal e Italia, con más frecuencia entre los varones jóvenes. En Sardegna, por ejemplo, en torno a un 28 % de los jóvenes de sexo masculino abandonaron la educación antes de finalizar el segundo ciclo de enseñanza secundaria, frente a solo un 15 % de las mujeres. Aunque en el conjunto de la UE el abandono escolar prematuro es más frecuente entre los hombres que entre las mujeres, existen algunas regiones (alrededor del 10 % del total) repartidas por el norte, el centro y el este de la Unión (principalmente en Bulgaria) en las que ocurre lo contrario, si bien en la mayoría de los casos la diferencia entre ambos sexos es mínima.

En 2017, las mujeres representaban la mitad o más de los parlamentos regionales de la UE en tan solo diecisiete de los 297 casos. Cinco parlamentos regionales de Hungría, Italia y Rumanía no cuentan con ninguna mujer entre sus representantes, y en varios parlamentos regionales de estos tres países y de Eslovaquia el número de parlamentarias no llega al 10 % del total. Los parlamentos regionales con mayor número de representantes electas son los de Bélgica, España, Francia, Suecia y Finlandia; en todos ellos el porcentaje de mujeres alcanza o supera el 40 % del total de representantes (mapa 2.19).

El parlamento regional medio de la UE solamente contaba con un 29 % de mujeres en 2017, un porcentaje que apenas se incrementó desde 2007 (27 %). En consecuencia, si el avance continúa a este ritmo, constará 100 años alcanzar la paridad. Tampoco existen indicios de que en los países en los que la proporción de mujeres es baja el progreso esté siendo más rápido que en otros Estados miembros (mapa 2.20).

En algunos países el porcentaje de mujeres ha aumentado sin necesidad de establecer una cuota de género. En Suecia, por ejemplo, la mayoría de los partidos políticos garantizan la alternancia de sexos entre sus candidatos. En Bélgica, Francia, España, Portugal e Irlanda, sin embargo, se ha recurrido a la introducción de cuotas para elevar el número de mujeres en los gobiernos nacionales y/o regionales (Irlanda no cuenta con parlamentos regionales, y Portugal solo en las regiones de Açores y Madeira).



Mapa 2.17: Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 30 a 34 años con estudios superiores, promedio 2014-2016

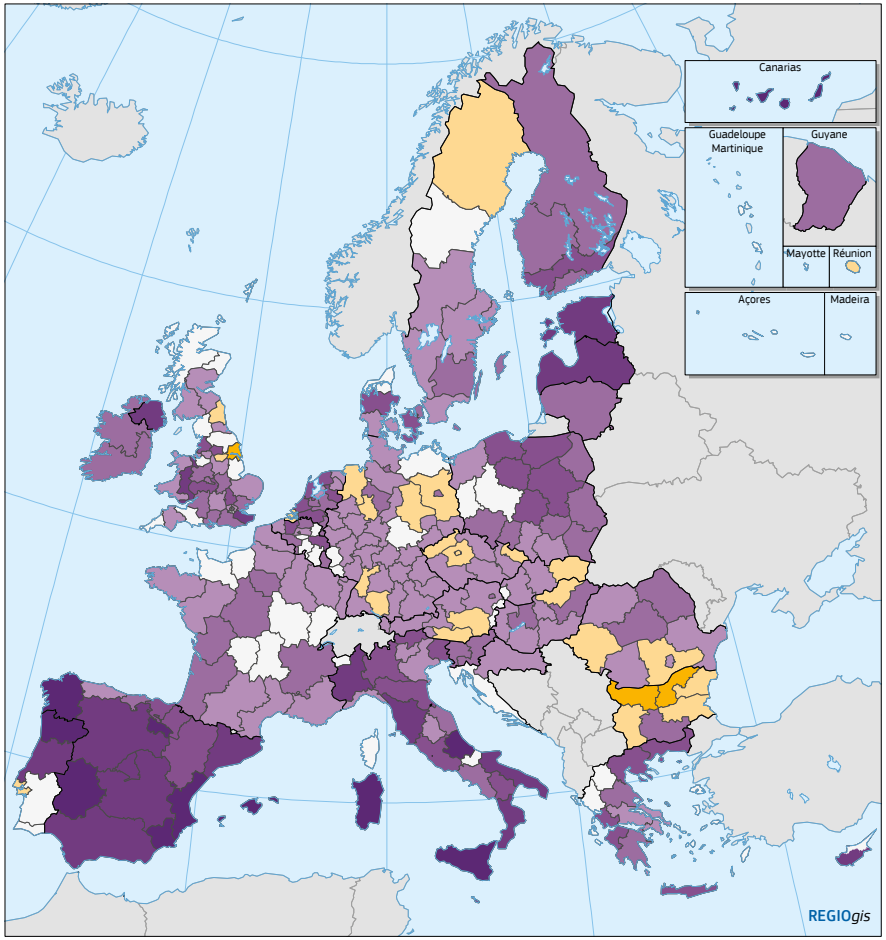
Mujeres como porcentaje del total de hombres

- < 85
- 85-100
- 100-110
- 110-120
- 120-130
- 130-140
- 140-170
- > 170

UE-28 = 127
Este indicador tiene en cuenta la proporción de cada género sobre el conjunto de la población.
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.18: Brecha de género (mujeres - hombres) en materia de abandono escolar prematuro (de 18 a 24 años), 2014-2016

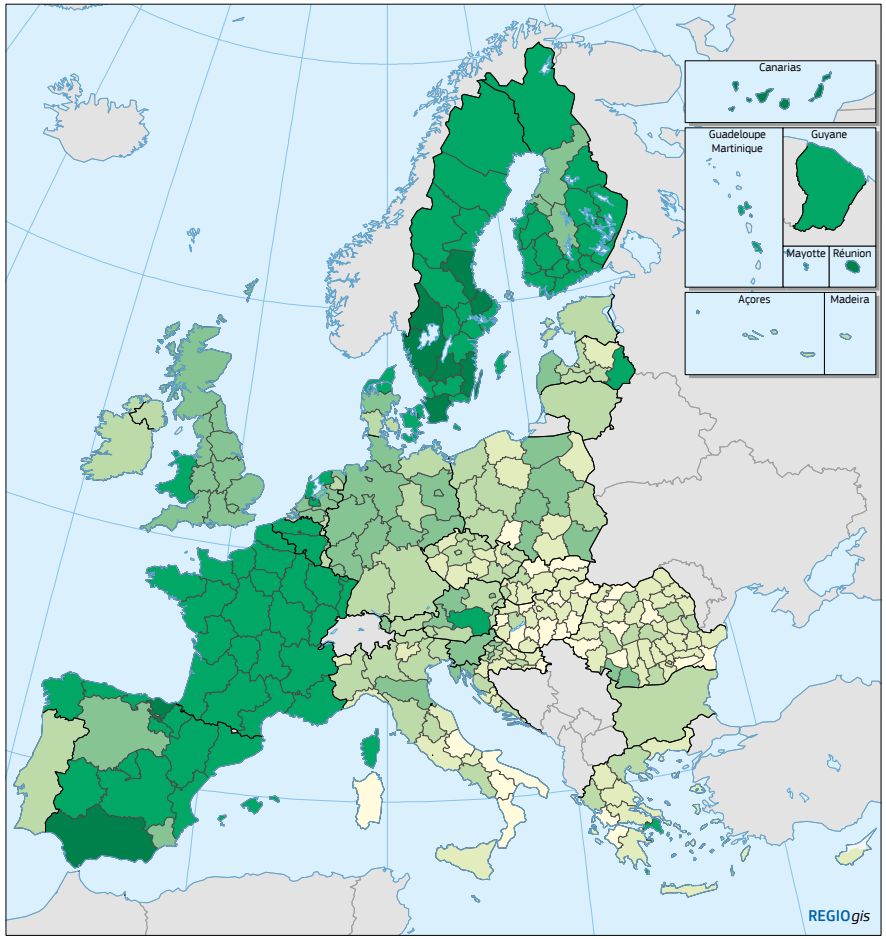
Diferencia en puntos porcentuales

- < -8
- -8--6
- -6--4
- -4--2
- -2-0
- 0-2
- > 2
- No se dispone de datos

Nivel NUTS 1 para DE2, DE7, DED, AT2, AT3, PL1, PL2, PL3, PL5, PL6.
UE-28 = -3
Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.19: Mujeres en los parlamentos regionales, 2017

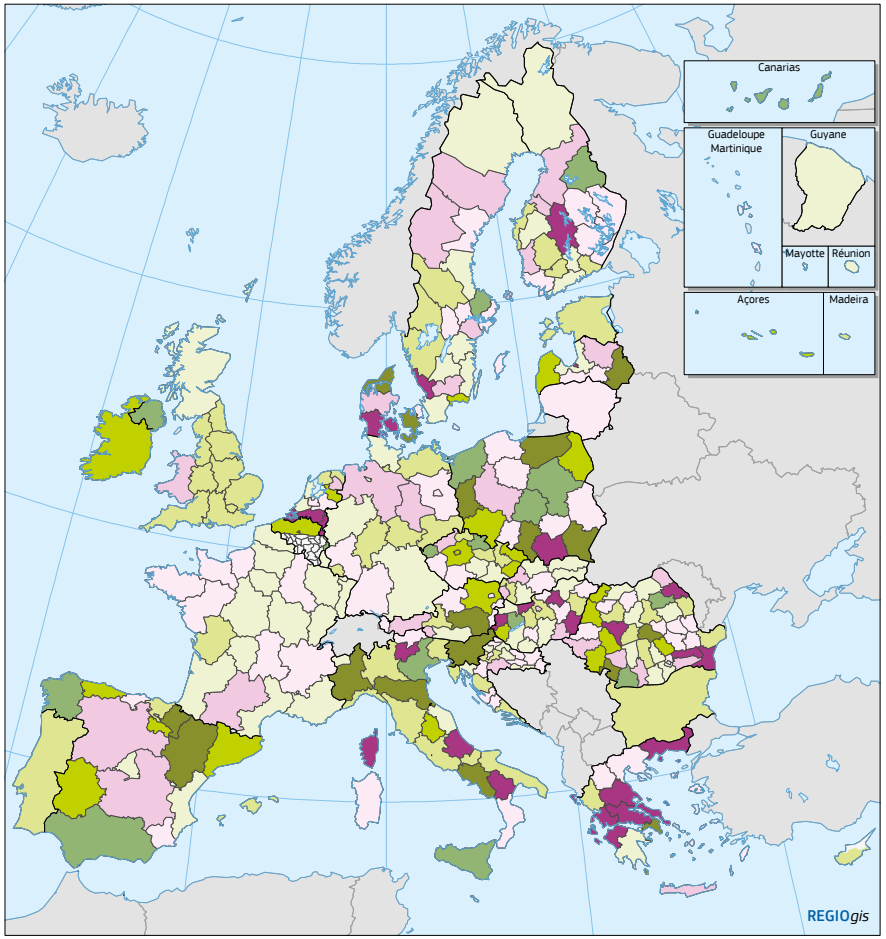
Porcentaje del total de miembros

- 0-10
- 11-20
- 21-30
- 31-40
- 41-50
- > 50

Países sin parlamentos regionales: BG, EE, IE, CY, LT, LU, MT, SI (mujeres en el parlamento nacional).
Regiones sin parlamento: ES63, ES64, PT1, Inglaterra excl. London (mujeres en el parlamento nacional).
Fuente: Instituto Europeo de la Igualdad de Género, CCI, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.20: Variación de los porcentajes de mujeres en los parlamentos regionales, 2007-2017

Diferencia en puntos porcentuales

- < -7
- -7--3,5
- -3,5-0
- 0-3,5
- 3,5-7
- 7-10,5
- 10,5-14
- > 14

Para las regiones de HR, las variaciones se refieren al período comprendido entre 2013 y 2017.
Fuente: Instituto Europeo de la Igualdad de Género, CCI, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

10. La esperanza de vida en la UE se encuentra entre las más elevadas del mundo, aunque persisten disparidades entre regiones

La UE tiene una de las esperanzas de vida al nacer más altas del mundo: en 2015 era de 80,6 años. Españoles e italianos son los ciudadanos de la UE con mayor esperanza de vida al nacer (83 y 82,7 años, respectivamente), mientras que en el lado opuesto se encuentran los lituanos (74,6 años). La mayoría de los Estados miembros de la UE gozan de una esperanza de vida superior a la de los Estados Unidos, que ocupa el 31.º lugar en esta clasificación mundial, con una esperanza de vida de 79,3 años en 2015 (OMS, 2017).

Sin embargo, existen diferencias muy acusadas entre unas regiones y otras (mapa 2.21). La esperanza de vida al nacer es inferior a 75 años en muchas zonas de Bulgaria y Rumanía, así como en las regiones orientales de Hungría, en Letonia y en Lituania. En veinte regiones NUTS 2 (principalmente en Francia, Italia y España, pero también en la parte más rica de Londres —la región de Inner London West, que incluye Westminster—, la esperanza de vida supera los 83 años. Las disparidades regionales en lo que atañe a la mortalidad infantil (mapa 2.22) y, en menor medida, a los fallecimientos como consecuencia de accidentes de tráfico (mapa 2.23) pueden explicar parcialmente estas diferencias.

En 2015 fallecían en promedio 3,6 niños por cada 1 000 nacidos vivos antes de alcanzar el año de edad en la UE, lo que representa cierto descenso desde los 3,8 registrados en 2012. No obstante, la tasa de mortalidad infantil se situaba por encima del 6 por 1 000 en 21 regiones NUTS 2 de Rumanía y Bulgaria —en todas excepto las que albergan las capitales nacionales—, en todas las regiones francesas de ultramar, en las españolas de Ciudad Autónoma de Ceuta y Ciudad Autónoma de Melilla (en la costa septentrional africana), en la región más oriental de Eslovaquia y en la región inglesa de Shropshire and Staffordshire, en las West Midlands. Por el contrario, el porcentaje fue del 2 por 1 000 o inferior en dieciocho regiones distribuidas por toda la UE —en dos o más regiones de Austria, Finlandia, la República Checa, Eslovenia y España, y en una de Bélgica, Alemania, Grecia, los Países Bajos y el Reino Unido—.

El número de fallecimientos en accidentes de tráfico también presenta variaciones muy importantes en toda la UE. Pese a que se redujo un 45 % en términos globales entre 2004 y 2014, la media siguió siendo de 51 por millón de habitantes en 2015, con importantes variaciones según las regiones (mapa 2.23) (a título comparativo, en los Estados Unidos esta tasa fue casi el doble en 2015, al superar los 100 fallecidos en accidentes de tráfico por millón de habitantes).

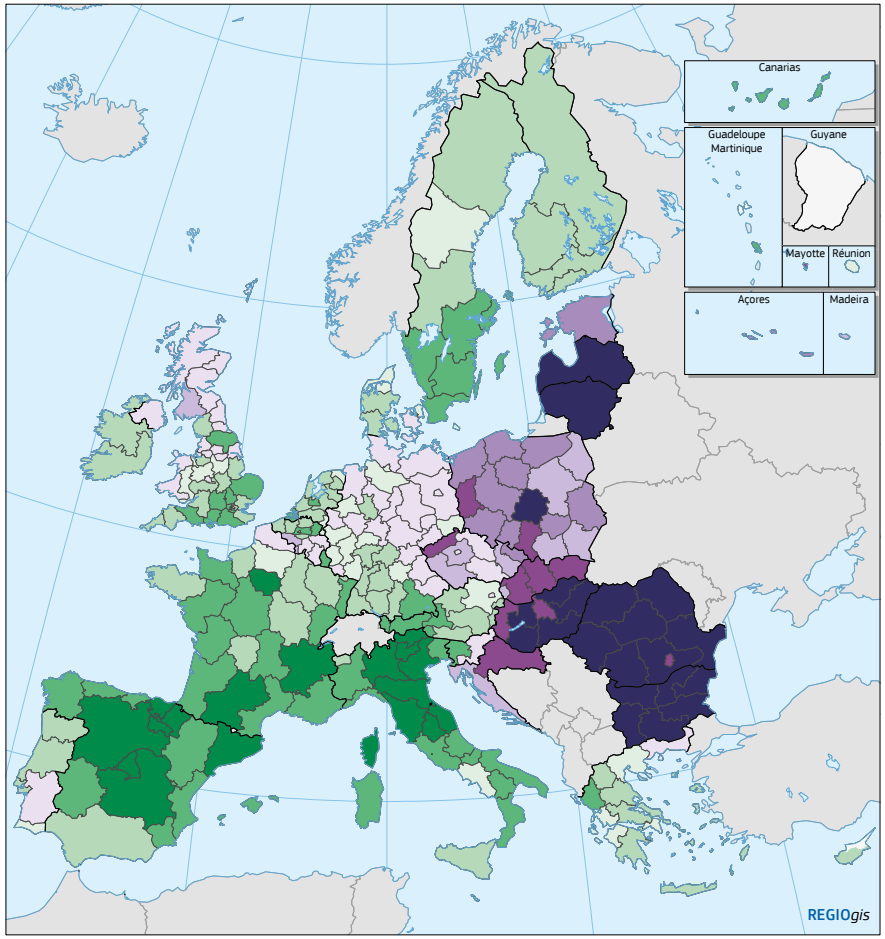
El programa de seguridad vial

Uno de los objetivos de la Comisión Europea es garantizar unas normas de seguridad satisfactorias para todos los modos de transporte en toda la UE. El programa de seguridad vial adoptado en 2011 tiene el objetivo de reducir a la mitad el número de fallecidos por millón de habitantes entre 2010 y 2020, situándolo en 31 fallecidos por millón de habitantes. El programa incluye una combinación de iniciativas, a escala nacional y de la UE, centradas en la mejora de la seguridad de los vehículos, el comportamiento de los conductores y el estado de las vías.

Las regiones con peores datos en este terreno, por encima de los 99 fallecidos en accidentes de tráfico por millón de habitantes, se encuentran principalmente en Bulgaria, Rumanía, Grecia, Croacia y la parte nororiental de Polonia, pero también en Portugal, Corse y, sobre todo, la provincia belga de Luxemburgo, donde el número de personas fallecidas en accidentes de tráfico ascendió nada menos que a 210 por millón de habitantes en 2015, un 38 % más que en 2010.

En muchos casos, el número de fallecimientos en accidentes de tráfico es inferior en las regiones que albergan la capital nacional de un país que en el resto de zonas de ese país. Las capitales más seguras de la UE para conducir son Estocolmo y Viena; en ambas el número de fallecidos en accidentes de tráfico fue inferior a 10 por millón en 2015. Por su parte, Londres, Copenhague, París, Madrid, Berlín y Praga registran un número de fallecidos en accidentes de tráfico menor que otras regiones (mapa 2.24). Esto refleja, en parte, los reducidos límites de velocidad aplicados en las ciudades y la existencia de un transporte público de calidad, que ofrece a la población la posibilidad de no utilizar el vehículo privado.

En las ciudades, sin embargo, los índices de mortalidad en accidentes de tráfico no son inferiores a los de otras zonas. De hecho, en las ciudades de Rumanía, Italia, Bélgica, Lituania, Letonia y Polonia, estas tasas son relativamente elevadas. En Bucarest y muchas otras ciudades rumanas se produjeron más de 90 muertes en accidentes de tráfico por millón de habitantes en 2013-



Mapa 2.21: Esperanza de vida, 2015

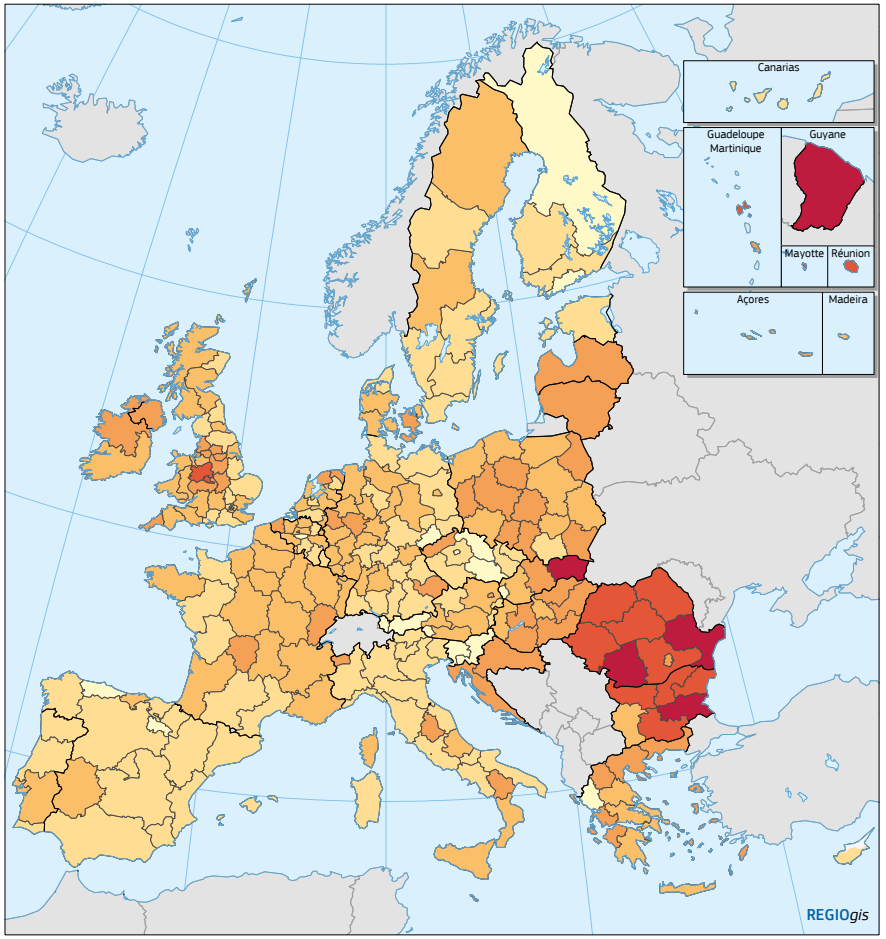
Esperanza de vida al nacer (años)

- < 76,0
- 76,0-77,0
- 77,0-78,0
- 78,0-79,0
- 79,0-80,6
- 80,6-81,0
- 81,0-82,0
- 82,0-83,0
- > 83,0

UE-28 = 80,6
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.22: Tasa de mortalidad infantil, 2015

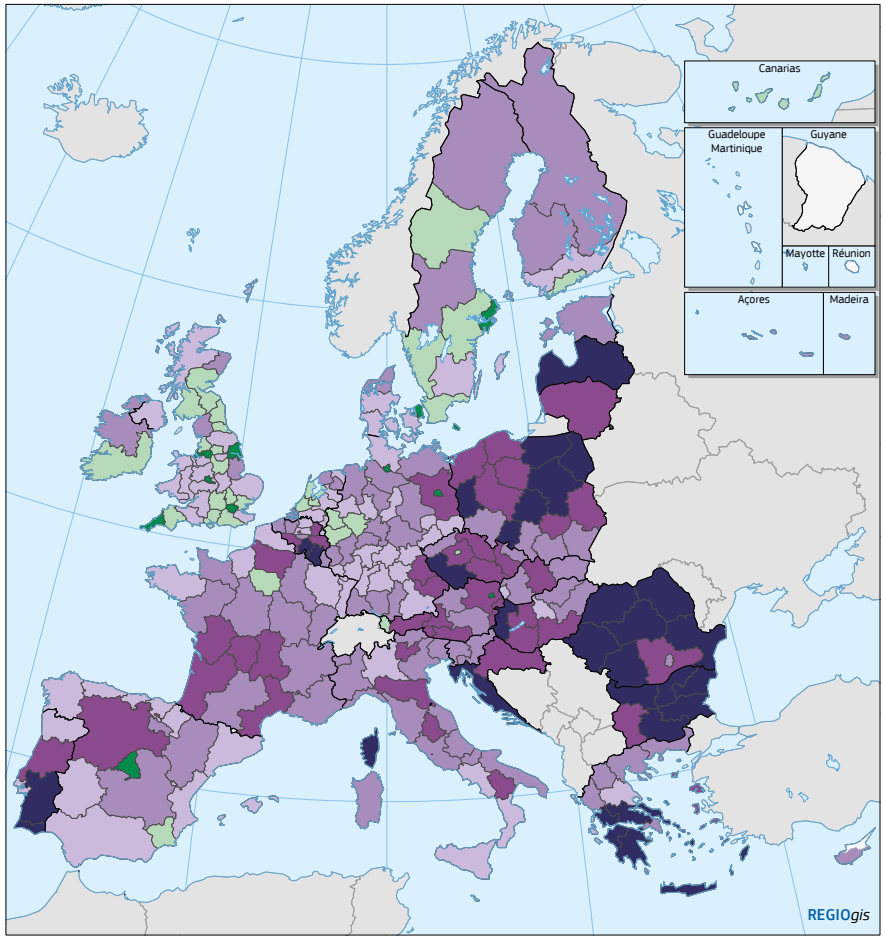
Tasa de mortalidad de niños menores de 1 año por cada 1 000 nacidos vivos

- < 2
- 2-3
- 3-4
- 4-5
- 6-8
- > 8

UE-28 = 3,6
Fuente: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.23: Número de fallecimientos en accidentes de carretera, 2015

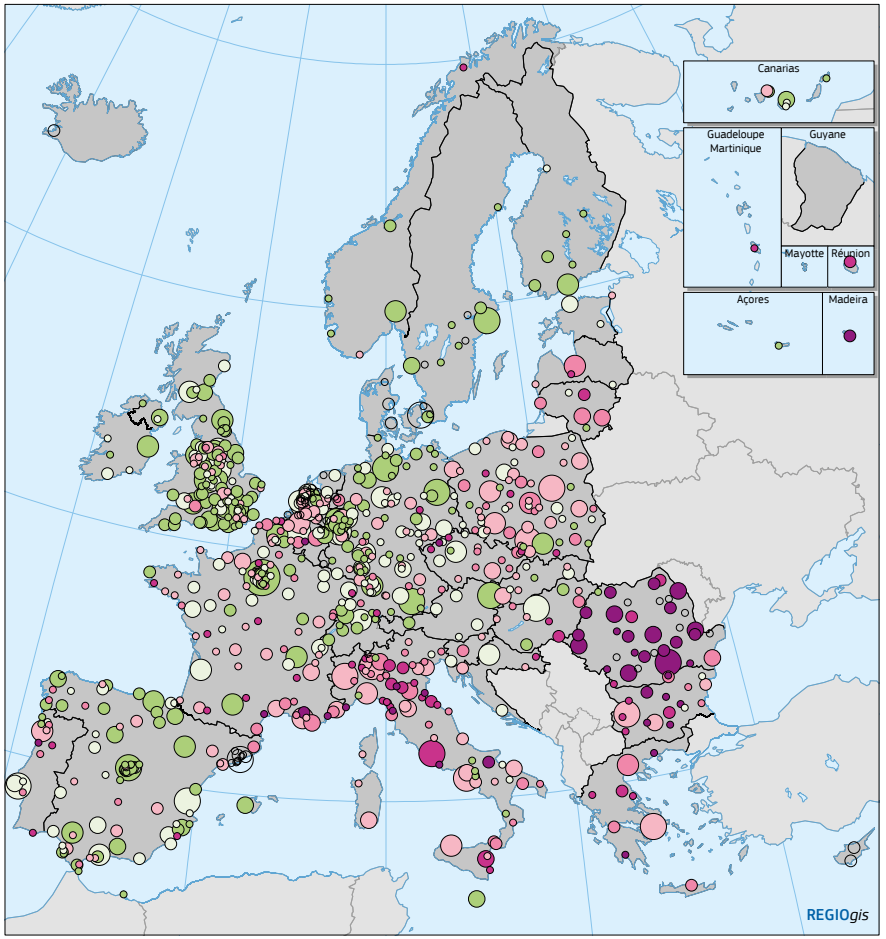
Número de fallecimientos por millón de habitantes

- < 20
- 20-30
- 30-50
- 50-70
- 70-90
- > 90
- No se dispone de datos

UE-28 = 51
La UE ha establecido como objetivo una reducción del 50 % en 2020 con respecto al nivel de 2010: 30 fallecidos por millón de habitantes como consecuencia de accidentes de tráfico.
Fuente: Eurostat, DG MOVE

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.24: Número de fallecimientos en accidentes de carretera en las ciudades, 2013-2014

Número de muertes por 100 000 habitantes

- < 2
- 2-3
- 3-4,5
- 4,5-6
- 6-9
- > 9
- No se dispone de datos

Población en centros urbanos

- 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

El objetivo de la UE para 2020 es una tasa inferior a 3.
AT: 2013;
BG, LV, NL: 2012-2013;
FR: 2012;
IT, PL, PT, SK, NO: 2011-2012;
IE, EL: 2011;
CZ, SE: 2010-2011;
RO: 2008.
Fuente: Eurostat

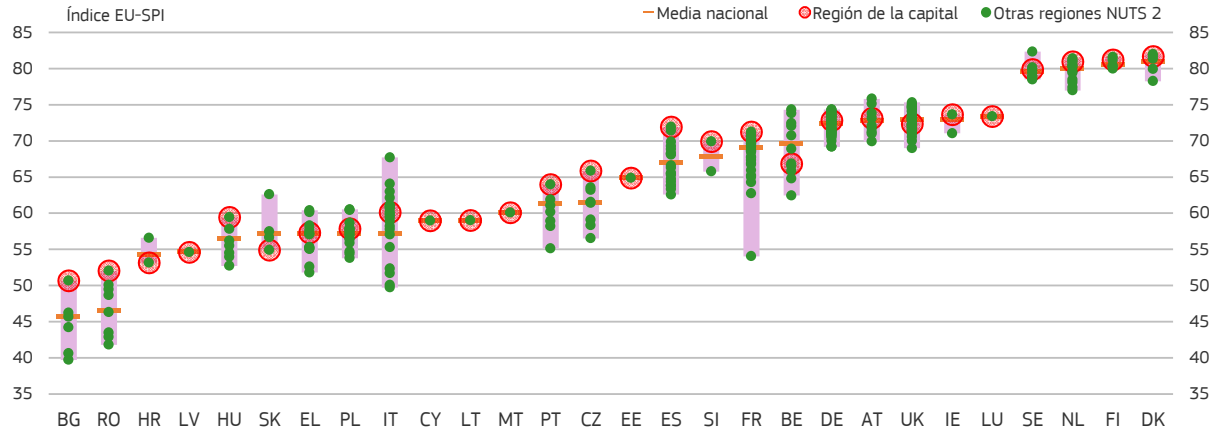
0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Cuadro 2.9: El marco del índice EU-SPI

Necesidades humanas fundamentales	Fundamentos del bienestar	Oportunidad
Nutrición y cuidados médicos esenciales	Acceso a conocimientos básicos	Derechos personales
Agua y saneamiento	Acceso a la información y la comunicación	Libertad personal y elección
Alojamiento	Salud y bienestar	Tolerancia e inclusión
Seguridad personal	Calidad medioambiental	Acceso a una educación avanzada

Ilustración 2.21: Grado de variabilidad del índice EU-SPI dentro de cada país



Fuente: DG REGIO

2014, muy por encima del objetivo de 31 fallecidos por millón establecido en el Programa de acción europeo de seguridad vial para 2020. En 2015, este objetivo tan solo se alcanzó en un 16 % de las regiones. En consecuencia, es necesario intensificar los esfuerzos y la inversión para mejorar la seguridad vial en la mayoría de las regiones.

11. Medición del progreso social a nivel regional

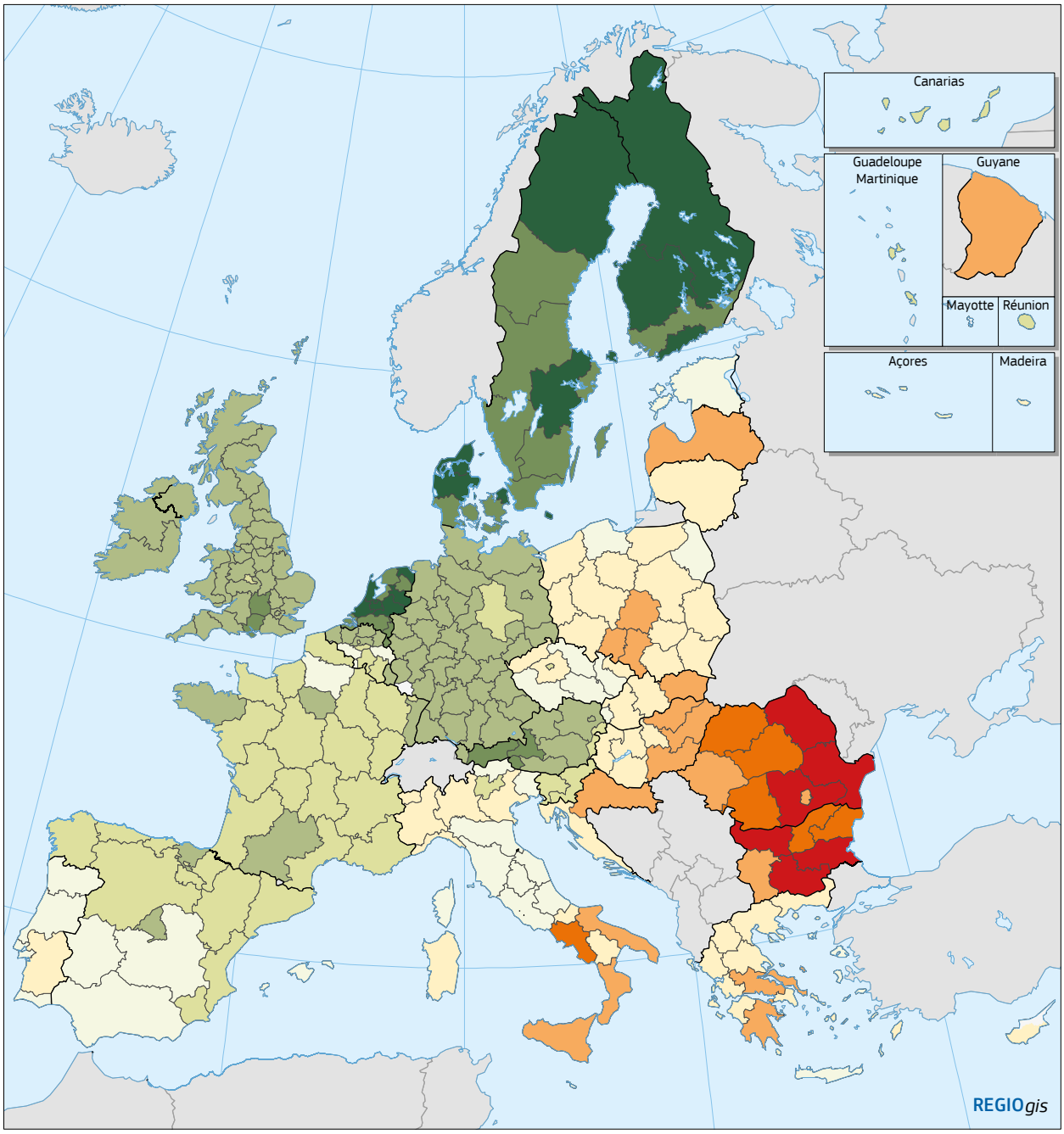
El progreso social se puede definir como la capacidad de una sociedad para satisfacer las necesidades humanas básicas de sus ciudadanos, sentar las bases para que los ciudadanos y las comunidades disfruten de una mayor calidad de vida y puedan mantenerla, y crear las condiciones necesarias para que los ciudadanos liberen todo su potencial. Esta es la definición que subyace al Índice de Progreso Social, que mide el progreso social a nivel nacional en unos 130 países de todo el mundo[10]. En un intento dirigido a medir el progreso social a escala regional en la UE, la Comisión Europea publicó recientemente el Índice de Progreso Social Regional de la UE (EU-SPI), basado en el Índice de Progreso Social con las oportunas adaptaciones. El EU-SPI se apoya en un conjunto de 50 indicadores sociales y medioambientales, elaborados principalmente (aunque no exclusivamente) a partir de datos de Eurostat. El objetivo del EU-SPI es proporcionar mediciones coherentes, comparables y pertinentes para la formulación de políticas de la situación social y medioambiental en todas las regiones NUTS 2[11]. Abarca tres dimensiones del progreso social: necesidades humanas básicas; fundamentos del bienestar; y oportunidades. Cada una de ellas se desglosa en cuatro componentes (cuadro 2.9).

Los indicadores económicos se han excluido deliberadamente del índice, lo que significa que el EU-SPI mide el progreso social, en lugar de los resultados económicos, y se puede comparar con dichos indicadores.

El índice se ha desarrollado con objeto de identificar las fortalezas y debilidades sociales y medioambientales, aportar información útil para la formulación de estrategias de desarrollo regional y respaldar el aprendizaje entre regiones homólogas. Puntúa los diversos aspectos siguiendo una escala de 0 a 100, en la que el 0 representa el menor nivel posible de progreso social y el 100 implica un progreso máximo. Los resultados muestran

10 Para obtener más información sobre el Índice de Progreso Social: https://www.socialprogressindex.com

11 Para obtener más información sobre el EU-SPI regional: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/maps/social_progress



Mapa 2.25: Índice de Progreso Social de la UE, 2016

Índice

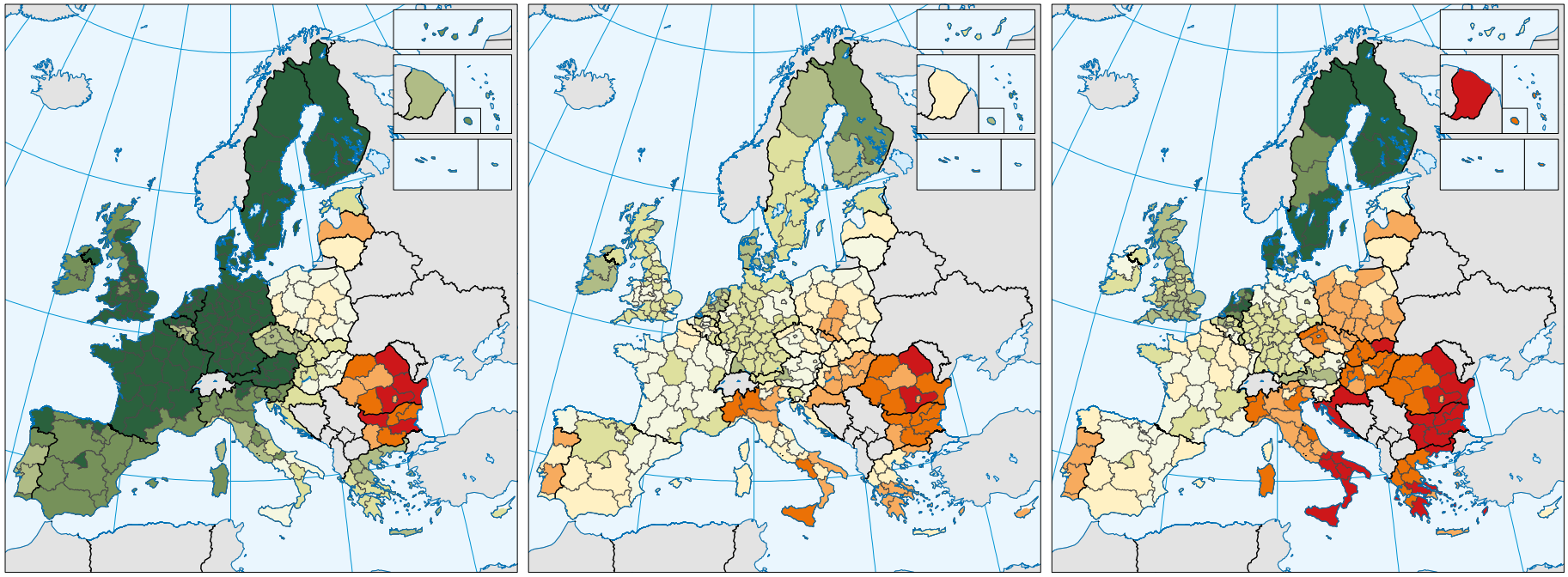
- < 45
- 45-50
- 50-55
- 55-60
- 60-65
- 65-70
- 70-75
- 75-80
- >= 80

0 = nivel más bajo de desarrollo social
100 = nivel más alto de desarrollo social
Fuente: DG REGIO

0 500 km

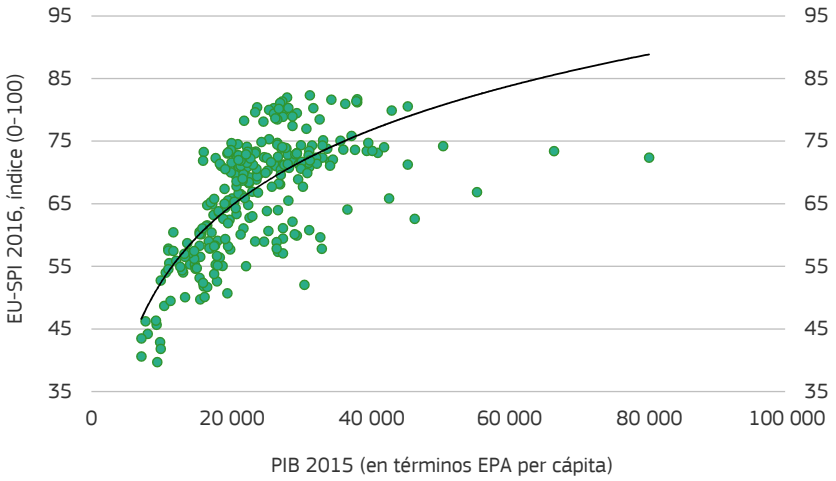
© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Mapa 2.26: Índice de Progreso Social de la UE; subíndices (2016)



que el mayor progreso social de la UE se registra en las regiones nórdicas y de los Países Bajos, mientras que los menores niveles corresponden a regiones rumanas y búlgaras (mapa 2.25). El progreso social también es moderadamente elevado en Austria, Alemania, Luxemburgo, Irlanda y el Reino Unido. Bélgica y Francia obtienen asimismo puntuaciones satisfactorias, si bien en ambos países se observan importantes diferencias internas. La mayor variación regional se registra en Italia, donde la regiones centrales obtienen puntuaciones más altas que el resto del país (ilustración 2.21).

Ilustración 2.22: Relación entre el EU-SPI y el PIB per cápita



Fuente: DG REGIO

De acuerdo con el EU-SPI, salvo en algunas regiones en Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 o con posterioridad, en casi todas las regiones se satisfacen las necesidades humanas básicas. La dimensión «fundamentos del bienestar» muestra una variación mayor; tan solo los Estados miembros nórdicos, los Países Bajos e Irlanda obtienen puntuaciones elevadas en todas las regiones. Las diferencias más amplias están relacionadas con la dimensión «oportunidad»; muchas regiones de los países del sur y el centro-este de la UE obtienen bajas puntuaciones en este aspecto (mapa 2.26).

Existe un vínculo estrecho entre el EU-SPI y el PIB regional per cápita, aunque esta relación indica que en todos los niveles de resultados económicos existen oportunidades para mejorar el progreso social, pero también riesgos de que este empeore (ilustración 2.22). En las regiones con bajo PIB per cápita, cada euro adicional de PIB tiende a dar lugar a un mayor progreso social; en cambio, en las regiones con alto PIB per cápita, el efecto es mucho menos evidente. Algunas de las regionescon un PIB per cápita elevado, como las nórdicas y la mayoría de las regiones de los Países Bajos, las puntuaciones del índice son superiores a las que cabría esperar en función de su PIB per cápita.

En un pequeño número de regiones, el cruce de los límites NUTS 2 por razones de trabajo ejerce un efecto distorsionador de cierta importancia sobre el PIB per cápita, ya que las personas que se desplazan a trabajar a otra región incrementan el PIB de esta última pero no computan como residentes en ella. Así ocurre, en particular, en el caso de las regiones de Brussels y London, donde en torno a la mitad de la población que trabaja en ellas vive en otras regiones. En estas regiones, el PIB per cápita representa un indicador indirecto de la renta especialmente inadecuado, lo que puede explicar en parte por qué algunas de ellas obtienen una puntuación baja en términos de PIB per cápita. Sin embargo, la utilización del PIB per cápita como indicador indirecto de la mediana de la renta disponible de los hogares presenta muchos otros problemas, como la variabilidad de la proporción del PIB que se destina a los salarios (que, en promedio, se ha reducido), el diferente grado de desigualdad de la renta y las variaciones en el alcance de la redistribución a través de impuestos y prestaciones sociales, tanto entre la población como entre regiones.

Capítulo 3

La cohesión territorial

- La UE ha realizado un progreso sustancial en lo que concierne a la reducción del consumo de energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero. La mayoría de los Estados miembros se encuentran próximos a alcanzar las metas fijadas en la Estrategia Europa 2020. No obstante, parte de este avance es imputable a la ralentización de la actividad económica durante la crisis, y existe el riesgo de que la recuperación en curso dificulte el logro de dichos objetivos.
- En el ámbito del transporte, la consecución de los objetivos referentes a las emisiones de gases de efecto invernadero pasa por un cambio hacia un modelo basado en un menor consumo de energía, medios de transporte más limpios y un uso más eficiente de la infraestructura.
- Es probable que el cambio climático tenga una repercusión significativa en muchas regiones de la UE, en particular en las regiones ultraperiféricas, las ubicadas alrededor del Mediterráneo, las zonas costeras y las regiones montañosas. Se necesita un mayor volumen de inversión para mejorar la capacidad de adaptación de las regiones y ciudades de la UE a estos cambios.
- Pese al progreso general registrado en la reducción de las presiones medioambientales (en especial en lo tocante a las aguas residuales y el tratamiento de aguas), es preciso intensificar los esfuerzos para alcanzar los objetivos medioambientales de la UE.
- A menudo, el problema de la contaminación afecta en mayor medida a las ciudades que a otras zonas. La contaminación atmosférica preocupa de manera especial, y las soluciones basadas en la naturaleza, como la creación de espacios urbanos verdes, pueden proporcionar un medio eficiente para mitigar el problema.
- Las ciudades pueden ser más eficientes que otros tipos de zonas en la utilización de los recursos, y posibilitar la adopción de un estilo de vida con bajas emisiones de carbono.
- La cooperación transfronteriza, uno de los principales objetivos de la política de la UE, ha ayudado a mitigar los efectos adversos de las fronteras interiores. El apoyo a la cooperación ha conducido a mejoras en el terreno de la seguridad transfronteriza y ha permitido lograr resultados concretos en esferas como el transporte, la educación, la energía y la atención de la salud, entre otras.
- Las fronteras nacionales siguen constituyendo un obstáculo para la circulación de las mercancías, los servicios, las personas, el capital y las ideas; si se eliminaran las restricciones restantes, podrían obtenerse ganancias sustanciales para las regiones afectadas, así como para el conjunto de la UE.

Capítulo 3

La cohesión territorial

1. Introducción

Como se indicaba en el Quinto Informe sobre la Cohesión, la cohesión territorial pone de relieve diversos temas cruciales para la política de cohesión. Entre ellos figuran la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible y la utilización de geografías funcionales flexibles para el desarrollo territorial. Esta última busca adaptar el nivel geográfico de análisis y la aplicación de la política a los desafíos que se deben afrontar. Dependiendo del problema de que se trate, esto puede englobar desde macrorregiones como el Mar Báltico o la región del Danubio, hasta regiones metropolitanas y transfronterizas. En consecuencia, este capítulo aborda, por un lado, los principales desafíos medioambientales que afectan al desarrollo de las regiones de la UE y, por otro, una serie de problemas fundamentales a los que se hace frente a través de los diversos programas de cooperación territorial.

Los retos medioambientales son cada vez más numerosos y de mayor importancia. Es probable que el calentamiento global y el cambio climático conexo tengan consecuencias fundamentales para las economías y las sociedades de la UE, sobre todo debido al incremento de la frecuencia de los fenómenos naturales extremos que se espera que acompañen al alza general de la temperatura. La extensión de los asentamientos humanos, las superficies construidas y las actividades industriales acentúa la presión sobre el medio ambiente; los efectos se aprecian fundamentalmente en forma de contaminación atmosférica, deterioro de la calidad de las masas de agua y fragmentación del hábitat natural. Al mismo tiempo, la generación de residuos ha alcanzado niveles que requieren un cambio radical de enfoque.

Una importante proporción de los recursos destinados a la política de cohesión se ha invertido siempre en medidas encaminadas a mejorar la calidad del entorno o a hacer frente a los principales desafíos medioambientales. La política pretende respaldar el cambio hacia una economía hipocarbónica y, el mismo tiempo, ayudar a los Estados miembros y a las regiones a mejorar su capacidad para mitigar el efecto negativo del cambio climático.

La política de cohesión invierte una cantidad de fondos considerable en la creación de instalaciones para mejorar la calidad del agua potable y tratar la aguas residuales, así como en programas de reciclaje y gestión de residuos y en medidas de fomento de la eficiencia energética. Además, contribuye a desarrollar la infraestructura «verde» en toda la UE y a crear una red de áreas naturales protegidas como parte de Natura 2000, al tiempo que respalda un cambio hacia modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, todo ello con el objetivo de garantizar un itinerario de desarrollo sostenible en el conjunto de la Unión Europa.

Durante el período de programación 2014-2020, en torno a 78 000 millones EUR de los fondos de la política de cohesión se han asignado a apoyar el cambio hacia una economía baja en carbono (objetivo temático 4), la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos (objetivo temático 5) y la mejora de la protección del medio ambiente y de la eficiencia en la utilización de los recursos (objetivo temático 6). Este volumen representa casi un tercio de los recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión, las dos fuentes de financiación que se ocupan en mayor medida de las cuestiones medioambientales.

La cooperación territorial es un objetivo clave de la política de cohesión; se centra en actuaciones conjuntas y en el intercambio de ideas y experiencias sobre políticas entre las autoridades nacionales, regionales y locales de los diferentes Estados miembros de la UE. La cooperación territorial ayuda a reducir los obstáculos que dificultan el desarrollo como consecuencia de la existencia de fronteras nacionales y respalda la adopción de estrategias comunes para resolver los problemas compartidos. En el período 2014-2020 se han asignado en torno a 10 000 millones EUR para este tipo de cooperación.

2. La Unión de la Energía y el cambio climático

La UE tiene el objetivo de realizar una transición hacia una economía hipocarbónica y garantizar que Europa tenga acceso a una energía segura, asequible y respetuosa con el medio ambiente. La Unión de la Energía es un proyecto europeo prioritario, con cinco dimensiones estrechamente interrelacionadas: la seguridad energética, la solidaridad y la confianza; un mercado europeo de la energía plenamente integrado; eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda; actuación sobre el cambio climático para la descarbonación de la economía; e investigación, innovación y competitividad.

Como parte de ello, se ha establecido una serie de metas para la reducción progresiva de las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2050. Estas metas se incluyen tanto en el conjunto de medidas relativas al cambio climático y la energía hasta el año 2020 como en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030.

El conjunto de medidas relativas al cambio climático y la energía hasta el año 2020 busca reducir un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero (desde los niveles de 1990), una mejora de la eficiencia energética del 20 % y elevar al 20 % la proporción que representan las energías renovables sobre el consumo de energía final. El marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 es más ambicioso, ya que eleva estos objetivos al 40 % para el primero de estos dos elementos y al 27 % para los otros dos[1].

La política de cohesión desempeña un papel crucial en la Unión de la Energía. Al ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la UE en materia de cambio climático y energía, las inversiones realizadas en el marco de esta política combaten la pobreza energética y mejoran la seguridad energética, impulsando simultáneamente el desarrollo regional, la competitividad, el crecimiento y el empleo. Con su respaldo a la Unión de la Energía, esta política contribuye asimismo a reducir la contaminación atmosférica, que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), es uno de los principales peligros medioambientales a los que se enfrenta el planeta.

Para el período 2014-2020, en torno a un 21 % de los recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión se han destinado a intervenciones relacionadas con el clima. Pese a que, por su naturaleza, el FSE no está tan orientado a esta esfera, el 1,4 % de sus recursos van dirigidos a luchar contra los efectos del cambio climático.

La política de cohesión sustenta una amplia gama de medidas relacionadas con el clima, como la mejora de la eficiencia energética en los edificios públicos, los edificios residenciales y las pequeñas y medianas empresas; las redes inteligentes; las fuentes de energía renovables; el transporte urbano ecológico, ferrocarriles, pistas para bicicletas y senderos; investigaciones sobre el cambio climático y la adaptación a este, incluida la construcción de infraestructuras resilientes y la prevención y gestión de riesgos.

2.1 Aumento de la eficiencia energética

El aumento de la eficiencia energética es fundamental para reducir la dependencia energética de las economías de la UE y proteger el medio ambiente. La eficiencia energética se puede mejorar en todas las fases de la cadena energética, desde la generación hasta el consumo final. Las medidas de la UE se centran en aquellas áreas que ofrecen mayor potencial de ahorro, especialmente los edificios. Aumentar la eficiencia energética es uno de los principales objetivos de la Unión de la Energía, y una de las metas más importantes de la Estrategia Europa 2020. La finalidad es reducir el consumo de energía primaria de la UE a menos de 1 483 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) por año, y el consumo de energía final a menos de 1 086 Mtep[2].

Entre 2005 y 2015, el consumo de energía primaria en la UE se redujo un 11 %, pasando de 1 713 Mtep en 2005 a 1 530 Mtep en 2015[3] (véase la ilustración 3.1). En ese período, el consumo de energía primaria disminuyó en todos los Estados miembros excepto en Estonia y Polonia (donde aumentó un 15 % y un 3 %, respectivamente). Las mayores caídas (del un 20 % o más) se produjeron en Lituania, Grecia y Malta.

En 2015, el consumo de energía primaria en el conjunto de la UE seguía en torno a un 3 % por encima de la meta fijada para 2020. En Malta, Francia, Alemania, los Países Bajos y Bulgaria se necesitan todavía reducciones sustanciales del consumo de energía para cumplir las metas nacionales fijadas en 2013 a título indicativo. Por otra parte, en dieciocho Estados miembros el consumo ya se encontraba ese año por debajo de las metas establecidas[4].

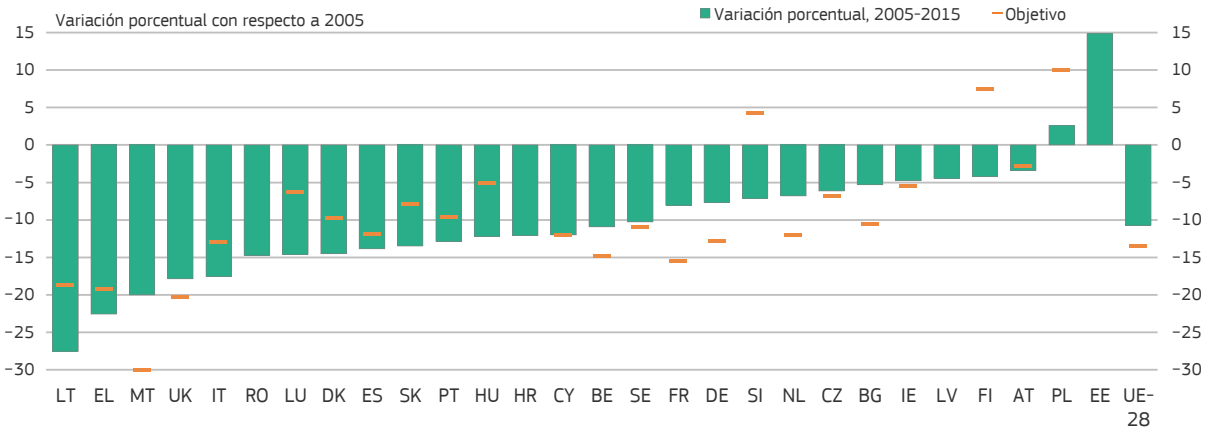
1 El 30 de noviembre de 2016, la Comisión propuso actualizar la Directiva sobre eficiencia energética, incluyendo una nueva meta del 30 % de eficiencia energética para el año 2030.

2 Téngase en cuenta que las metas definidas en el ámbito de la energía no deben interpretarse directamente en términos de eficiencia energética. Los principales determinantes del consumo de energía son el crecimiento del PIB y la proporción que representa el sector productivo (la industria manufacturera pesada) en la economía; en general, las variaciones del consumo de energía *per se* aportan escasa información sobre la eficiencia energética propiamente dicha.

3 El consumo de energía primaria es la energía suministrada a la industria, el transporte, los hogares, los servicios y la agricultura, incluidas las pérdidas ocasionadas durante la generación/transformación, el consumo del sector dedicado a la transformación de energía y las pérdidas de la red.

4 En la mayoría de los casos, las metas reflejan el objetivo de reducir el consumo de energía de aquí al año 2020. Sin embargo, en algunos países la meta fijada permite un incremento del consumo de energía primaria.

Ilustración 3.1: Consumo de energía primaria, variación 2005-2015 y distancia al objetivo



Fuente: Eurostat

El consumo de energía final en la UE se redujo en más de un 9 % entre 2005 y 2015, de 1 191 a 1 082 Mtep, por lo que llegó a situarse ligeramente por debajo del objetivo definido para el año 2020. Las reducciones más importantes se registraron en Grecia (22 %), España (18 %) y Portugal (16 %), países en los que el PIB disminuyó en el citado período (como en Grecia y Portugal) o creció relativamente poco. El consumo final solamente aumentó en Lituania (un 4 %), Polonia (6 %) y Malta (50 %). El nivel de consumo final en 2015 era inferior a las metas nacionales definidas para 2020 en dieciséis Estados miembros, aunque sigue siendo necesario un mayor esfuerzo para reducirlo en el resto, sobre todo en Malta, Lituania, Eslovaquia y Hungría.

Un análisis reciente muestra que la reducción del consumo de energía no se debe únicamente a las mejoras en términos de eficiencia energética, sino también a cambios estructurales en la producción de energía y a la caída experimentada por la actividad económica a partir de 2008[5]. Por lo tanto, la recuperación económica actual podría provocar un fuerte incremento del consumo de energía en toda la UE si se registra un crecimiento particularmente elevado del PIB; en consecuencia, el logro de los objetivos podría estar en riesgo.

La calefacción y la refrigeración de los edificios y la industria suponen la mitad del consumo de energía en la UE. En su mayor parte, dicha energía proviene de combustibles fósiles; solo un 16 % es de origen renovable. Una reducción significativa de ambos elementos y de la utilización de combustibles fósiles contribuiría de manera notable a cumplir los objetivos de la UE en materia de cambio climático y energía. Esto requeriría una inversión muy importante, que en gran medida se puede respaldar a través de la política de cohesión en la mayoría de los Estados miembros.

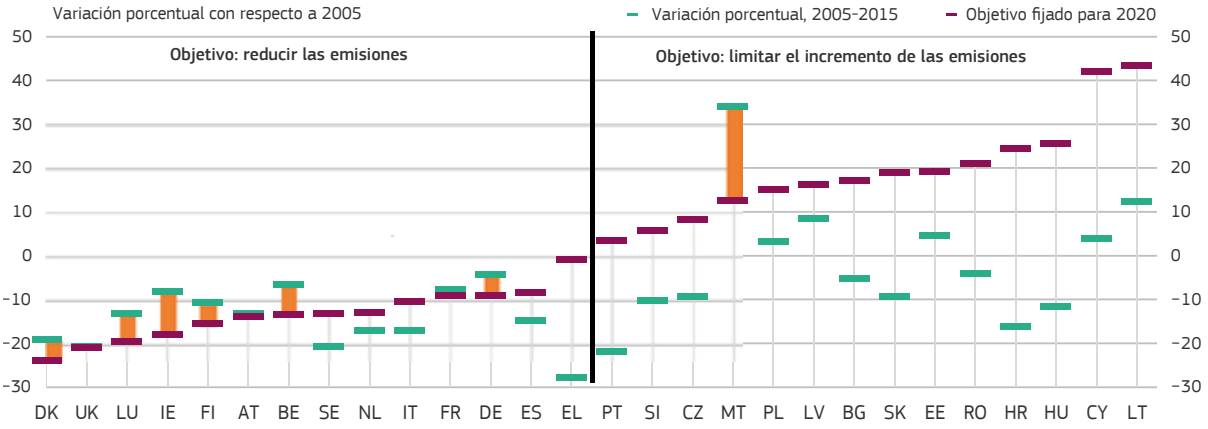
2.2 Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero

El régimen de comercio de derechos de emisión instaurado en la UE representa un medio fundamental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la generación de energía y calor, la industria y la aviación. El citado régimen abarca el 45 % de las emisiones de este tipo en la UE. La meta definida para 2020 requiere una reducción de un 21 % en las emisiones de dichos sectores con respecto al nivel de 2005, mientras que la meta fijada para 2030 exige un recorte del 43 %.

En el resto de sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión, a saber, la vivienda, la agricultura, los residuos y el transporte (excluida la aviación), los Estados miembros han establecido metas vinculantes para reducir las emisiones en virtud de la Decisión de reparto del esfuerzo (DRE). Estas metas varían de un país a otro según su nivel de riqueza nacional; oscilan entre un recorte del 20 % con respecto al nivel de 2005 para los países más ricos y un incremento del 20 % para los menos desarrollados. Para lograr la meta fijada para el año 2030 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE en un 40 %, sería necesario recortar un 30 % (con respecto al nivel de 2005) en las áreas contempladas en la DRE. Esas son, precisamente, las áreas en la que los fondos de la política de cohesión pueden ayudar a los Estados miembros a lograr sus metas.

5 Véase Comisión Europea (2015c).

Ilustración 3.2: Variación de las emisiones de gases de efecto invernadero fuera del régimen de comercio de derechos de emisión, 2005-2015 y objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020



Fuente: AEMA, método de cálculo provisional

Algunos Estados miembros ya han reducido de manera muy destacada las emisiones en los sectores previstos en la DRE (véase la ilustración 3.2). Entre 2005 y 2015, disminuyeron un 22 % en Portugal y un 27 % en Grecia. En otros países, las emisiones aumentaron; así ocurrió, sobre todo, en Lituania (un 12 %) y en Malta (un 34 %). Las variaciones del crecimiento económico explican parcialmente estas diferencias, pero otros factores también son importantes. Por ejemplo, las emisiones se redujeron casi un 21 % en Suecia, pese a que el PIB creció, en promedio, un 1,7 % anual a lo largo de ese período.

En dieciocho Estados miembros el nivel de emisiones en 2015 era inferior a la meta fijada en la DRE, principalmente en Croacia, que se había comprometido a limitar el aumento de las emisiones a un 25 % con respecto al nivel de 2005 y, sin embargo, las redujo un 16 %. Otros países han avanzado de manera muy importante hacia la consecución del objetivo y apenas les queda un pequeño esfuerzo para lograrlo. En particular, el Reino Unido y Austria ya tienen que reducir sus emisiones menos de un 1 %. En Irlanda, en cambio, esta reducción debe ser de casi un 10 %, mientras que en Malta las emisiones crecieron mucho más de lo acordado.

2.3 Aumento del peso de las energías renovables

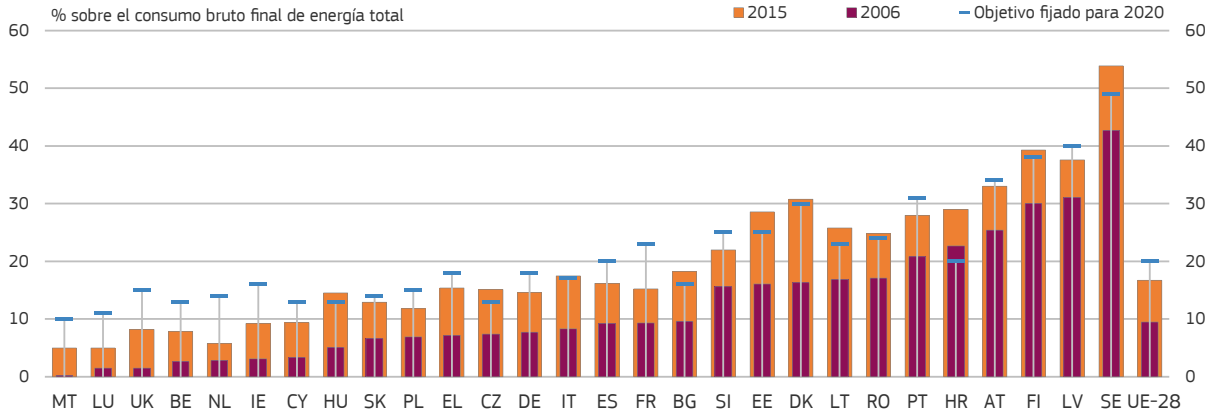
El objetivo de la UE es aumentar la proporción que suponen las energías renovables sobre el consumo total de energía a un 20 % para 2020 (un 10 % en el sector del transporte) y un 27 % para 2030. En virtud de la Directiva sobre fuentes de energía renovables[6], los Estados miembros han establecido una serie de metas vinculantes relativas al incremento de la proporción de la energía procedente de fuentes renovables a nivel nacional para 2020; estas metas varían desde un 10 % en Malta y un 49 % en Suecia, lo que refleja tanto las diferencias en los niveles de partida como en el potencial para incrementar el peso de las energías renovables. En algunos Estados miembros, por tanto, esta proporción ya es elevada —casi un 54 % en Suecia en 2015 y un 34 % en Letonia—, mientras que en otros está muy por debajo del 10 %, como sucede en Malta, Luxemburgo y el Reino Unido (véase la ilustración 3.3).

En 2015, once Estados miembros habían superado ya sus metas, y en otros tres la proporción de energías renovables debía incrementarse en menos de tres puntos porcentuales para alcanzarlas. Sin embargo, en diez países se requería un incremento más elevado, y en cuatro de ellos —el Reino Unido, Irlanda, Francia y los Países Bajos— este aumento era de siete puntos porcentuales o superior.

El potencial de los países o regiones para generar energía renovable depende de sus características geofísicas. Por ejemplo, las regiones costeras suelen tener un alto potencial para producir energía eólica, sobre todo las situadas a lo largo de las costas del Mar del Norte y del Mar Báltico, así como algunas islas del Mediterráneo. Como es natural, el potencial para producir energía solar es más alto allí donde se dispone de más luz solar,

6 Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Ilustración 3.3: Proporción de energía renovable sobre el consumo bruto de energía final, 2006, 2015 y objetivo fijado para 2020



Fuente: AEMA, Eurostat

mientras que la producción de energía hidroeléctrica también requiere unas características geofísicas adecuadas. Sin embargo, la realización del potencial existente depende de las políticas que se apliquen.

Por lo tanto, la producción de energía renovable varía de manera acusada de una región a otra. Un buen ejemplo es la producción de electricidad. En algunas regiones, esta depende todavía en gran medida del carbón y el lignito. Así ocurre, en particular, en la mayoría de las regiones polacas, pero también en Alemania, el Reino Unido, Italia, Irlanda, España, Rumanía y Croacia (mapas 3.1 y 3.2). Sin embargo, en otras regiones la electricidad proviene principalmente de fuentes renovables. Es el caso de Chipre, Grecia, Austria, Suecia, Finlandia y Francia; las principales fuentes son la energía hidroeléctrica, el biogás, la biomasa y la energía eólica[7].

2.4 El cambio climático

Las regiones europeas se enfrentan a desafíos diferentes en lo tocante al cambio climático. Es probable que las regiones mediterráneas experimenten un aumento significativo del número de días de calor extremo, un riesgo creciente de sequía, pérdida de cultivos y un mayor número de riesgos climáticos múltiples[8]. Las zonas costeras se enfrentan al riesgo del aumento del nivel y la temperatura del mar,[9] así como al creciente número de «zonas muertas» en el medio marino[10]. La región atlántica experimentará lluvias torrenciales con mayor frecuencia y estará expuesta a un riesgo más elevado de inundaciones fluviales y costeras así como a los daños provocados por las tormentas invernales. Se espera que las regiones montañosas sufran mayores incrementos de la temperatura que la media europea, el paso de especies animales y vegetales hacia terrenos más elevados y un riesgo superior de que algunas de ellas se extingan, así como una probabilidad más alta de que se produzcan caídas de rocas y deslizamientos de tierras. En estas regiones se prevé también una pérdida de potencial de generación de energía hidroeléctrica.

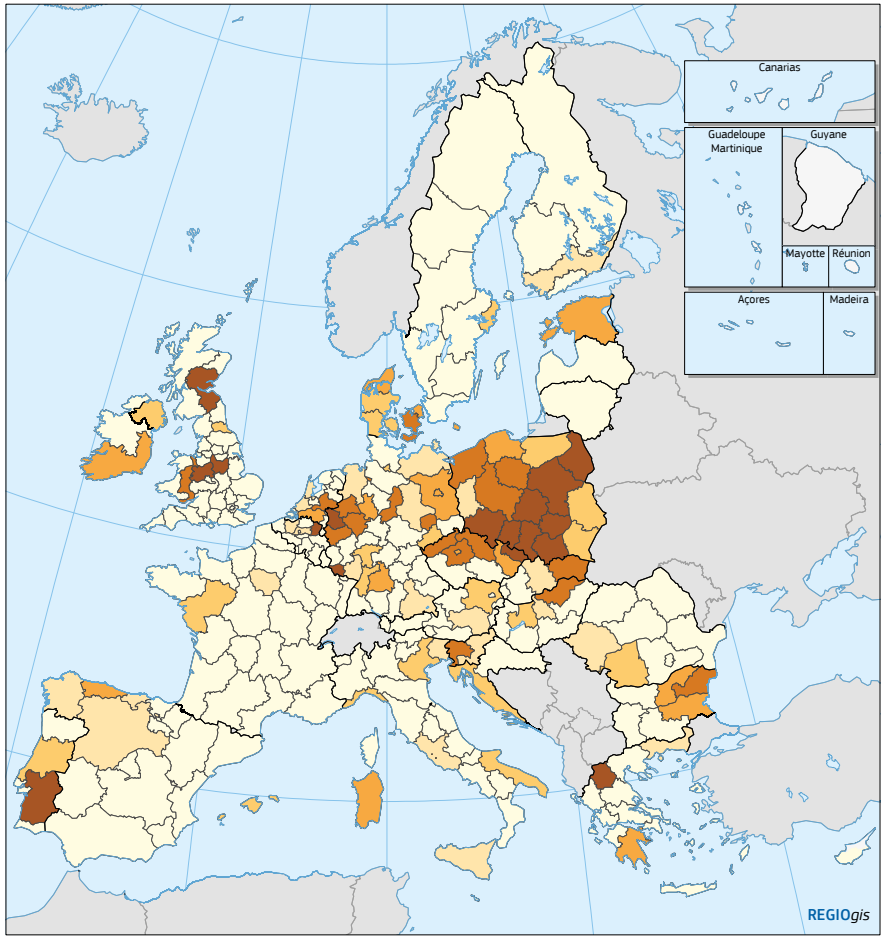
Al mismo tiempo, el cambio climático podría crear oportunidades; así, se espera una reducción de la demanda

7 Obsérvese que la energía renovable no es necesariamente respetuosa con el medio ambiente: los proyectos de generación de energía solar, eólica, de biomasa o de energía hidroeléctrica pueden tener efectos adversos significativos sobre la biodiversidad o las masas de agua, por ejemplo (incluso a través de un uso intensivo de la tierra y la reducción de la conectividad de los ríos). En consecuencia, una planificación estratégica e integrada, con la implicación de las partes interesadas en consonancia con la legislación pertinente de la UE (evaluación estratégica medioambiental, evaluación de impacto ambiental, Directiva marco sobre el agua y las Directivas sobre las aves y los hábitats) es fundamental para maximizar la producción de energía renovable y, al mismo tiempo, reducir los efectos ambientales.

8 El número de días de calor (aquellos en los que se supera el umbral del 90.º percentil de un período base de referencia) casi se ha duplicado en toda Europa desde 1960. Desde el inicio del siglo XXI, Europa ha experimentado varias olas de calor extremo (en 2003, 2006, 2007, 2010, 2014, 2015 y 2017). En un escenario de altas emisiones, se prevé que estas olas de calor extremo se producirían cada dos años en la segunda mitad del siglo XXI (Agencia Europea de Medio Ambiente, 2017).

9 Es probable que un aumento de la temperatura de los mares tenga consecuencias importantes para la biodiversidad. Las poblaciones de peces salvajes están respondiendo a las variaciones de las temperaturas y a la disponibilidad de alimentos modificando su distribución, lo que puede afectar a las comunidades locales que dependen de ellas.

10 Las «zonas muertas» presentan áreas de hipoxia (bajos niveles de oxígeno), provocada por una excesiva contaminación por nutrientes derivada de la actividad humana, unida a otros factores que agotan el oxígeno que necesita la mayor parte de la vida marina en las aguas profundas y cerca de ellas.



Mapa 3.1: Electricidad generada a partir de hulla y lignito, 2015

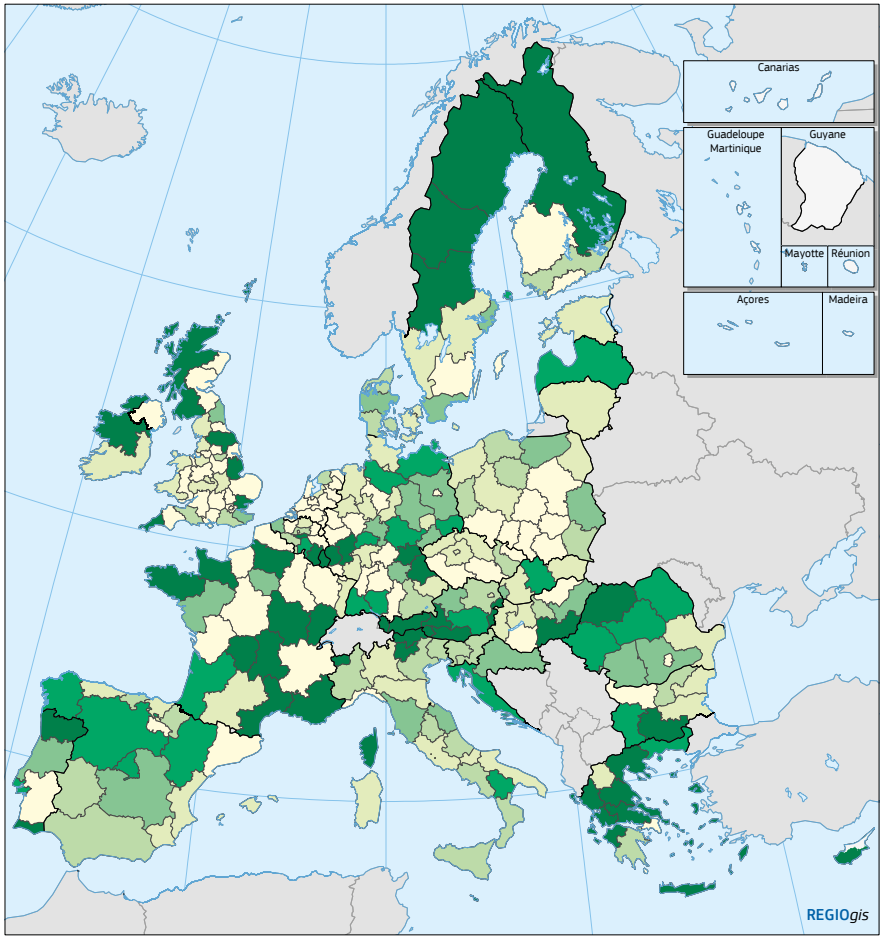
% del total de electricidad generada

- < 15
- 15-30
- 30-45
- 45-60
- 60-80
- > 80

Fuente: JRC

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.2: Electricidad generada a partir de fuentes renovables, 2015

% del total de electricidad generada

- < 15
- 15-30
- 30-45
- 45-60
- 60-80
- > 80

Fuente: JRC

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Regiones ultraperiféricas y desafíos medioambientales

Las regiones ultraperiféricas son particularmente vulnerables al cambio climático y a los desastres naturales, tal como demostraron los terribles efectos del huracán Irma en Saint Martin. La mayoría de ellas son islas tropicales o subtropicales con topografías complicadas y economías y ecosistemas frágiles. Asimismo, es probable que el cambio climático afecte a la flora y la fauna de estas regiones y a los productos agrícolas de los que dependen sus economías, sobre todo la caña de azúcar y las bananas.

Debido a los graves daños que provoca en ellas, las regiones ultraperiféricas pronto se percataron de la necesidad de combatir el cambio climático. Por ejemplo, la selva de Guyane es una fuente muy importante de descarbonación del planeta, y su conservación ayuda a limitar el aumento de las temperaturas en todo el mundo.

Estas regiones también están reduciendo cada vez más la utilización de los combustibles fósiles para producir energía. Las energías procedentes de fuentes renovables representan ya un 64 % de la producción total de energía en la región de Guyane. Martinique, Guadeloupe y La Réunion han fijado un ambicioso objetivo: en 2030, el 100 % de la electricidad debe proceder de fuentes renovables, principalmente a través del uso combinado de la energía solar, hidroeléctrica, eólica y geotérmica, así como de la utilización de redes inteligentes. Guadeloupe ha impuesto reglamentos vinculantes específicamente adaptados a las condiciones locales.

Las Islas Canarias tienen previsto alcanzar la sostenibilidad total de la energía y el agua de la isla de El Hierro mediante la ampliación de la capacidad de la planta hidroeléctrica existente, la instalación de capacidad adicional de generación energía eólica, la utilización exclusiva de vehículos eléctricos en la isla y el fomento del uso de biomasa de producción local.

de energía para calefacción en las regiones del norte de Europa y el Atlántico, o nuevas posibilidades para la explotación de los recursos naturales y el transporte marítimo en la regiones del Ártico. En general, no obstante, el cambio climático tendrá efectos adversos muy importantes sobre el medio ambiente, a los que será necesario adaptarse y que, con frecuencia, conllevarán un coste muy elevado.

La vulnerabilidad al cambio climático varía ampliamente de una región a otra. De acuerdo con un metaanálisis que ha integrado evaluaciones de múltiples áreas (agua, agricultura, turismo, ecosistemas, etc.)[11], Italia, España y las regiones del sur y el centro de Francia son las zonas que presentan un mayor riesgo de resultar perjudicadas, junto con algunas partes del sudeste europeo (mapa 3.3).

También se espera que el cambio climático incremente la incidencia de los peligros naturales en toda la UE a lo largo de las próximas décadas. Estudios recientes[12] muestran que los lugares en los que es probable que los efectos sean particularmente graves (es decir, en los que la probabilidad de que se produzcan sucesos peligrosos es de al menos un 20 % para tres o incluso cuatro de los siete peligros considerados) se irán extendiendo progresivamente en dirección norte hacia el centro y el oeste de Europa en las próximas décadas, de manera que, para 2050, cubrirán ya muchas zonas de los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda así como España, Francia, Italia, Bulgaria y Rumanía (mapa 3.4).

Resulta particularmente complicado estimar los costes económicos del cambio climático; pese a ello, la mayoría de los estudios indican que estos costes podrían ser elevados incluso ante cambios modestos del clima[13]. El estudio PESETA II calcula que los daños totales en la UE podrían ascender a 190 000 millones EUR anuales de aquí a finales del siglo XXI en un escenario de fuerte crecimiento económico[14], y sus principales causas serían los fallecimientos producidos por el calor y las pérdidas en la agricultura y las zonas costeras.

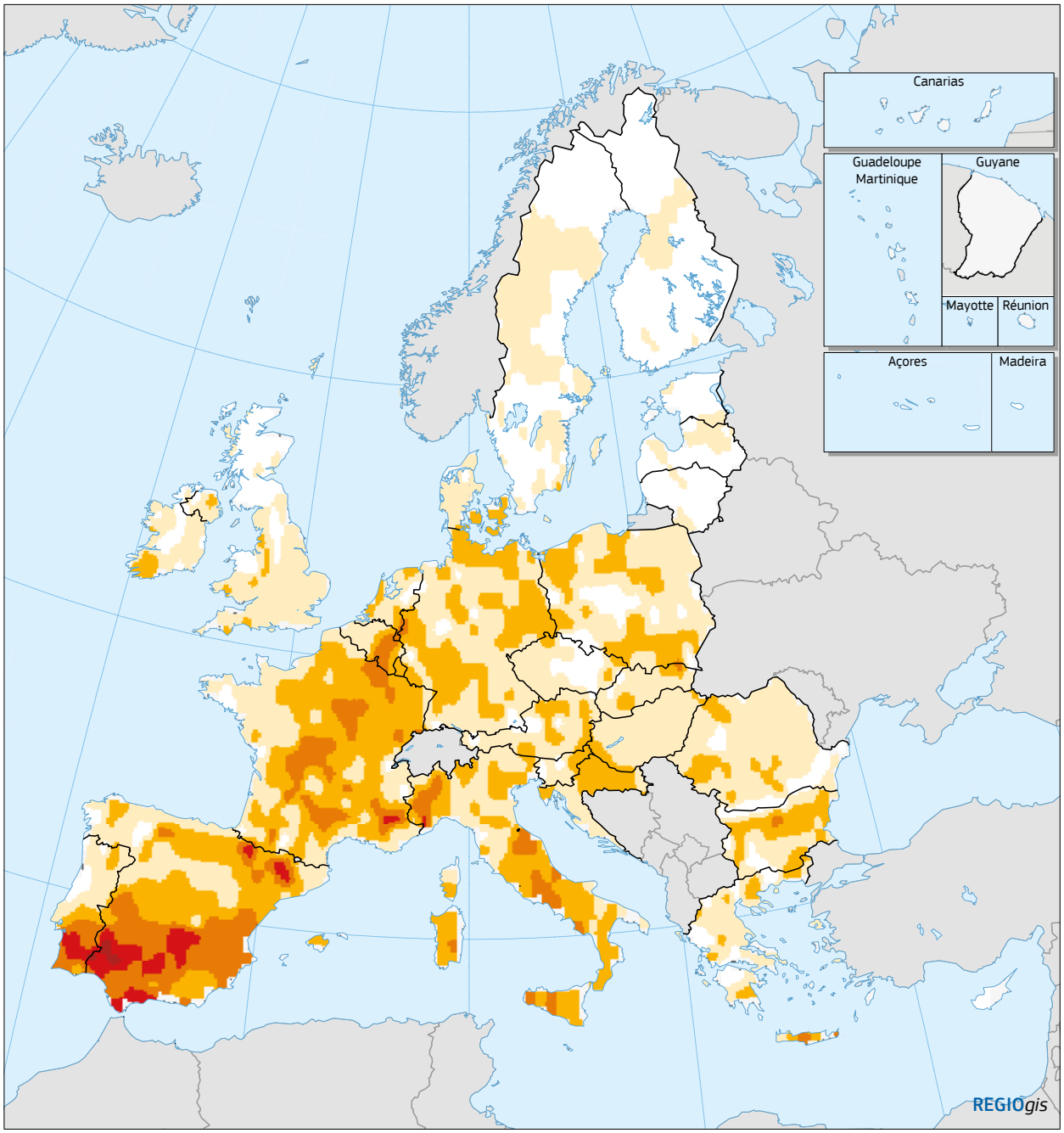
Se prevé una distribución muy desigual de estos costes en toda Europa: según las proyecciones, en el sur de Europa serían muy superiores al resto (el proyecto CIRCE estima que los países mediterráneos podrían perder, en promedio, algo más de un 1 % de su PIB de

11 Puede consultarse un metaanálisis en Agencia Europea de Medio Ambiente (2017).

12 Forzieri, G., Feyen, L., Russo, S., Vousdoukas, M., Alfieri, L., Outten, S., Migliavacca, M., Bianchi, A., Rojas, R. y Cid, A. (2016).

13 Ciscar, J. C., Feyen, L., Soria, A., Lavalle, C., Raes, F., Perry, M., Nemry, F., Demirel, H., Rozsai, M., Dosio, A., Donatelli, M., Srivastava, A., Fumagalli, D., Niemeyer, S., Shrestha, S., Ciaian, P., Himics, M., Van Doorslaer, B., Barrios, S. (2014).

14 En el año 2000, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicó el Informe especial sobre escenarios de emisiones (IEEE), que describe los escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero utilizados para realizar proyecciones sobre el posible cambio climático futuro. El escenario SRA1B parte de la hipótesis de un rápido crecimiento económico, una población mundial que alcanza los 9 000 millones de habitantes en 2050 y a continuación disminuye con rapidez, la propagación acelerada de tecnologías nuevas y eficientes, la convergencia de la renta y los estilos de vida mundiales y una intensa interacción social y cultural en todo el mundo.



Mapa 3.3: Efectos negativos del cambio climático en un escenario de calentamiento de 2 °C

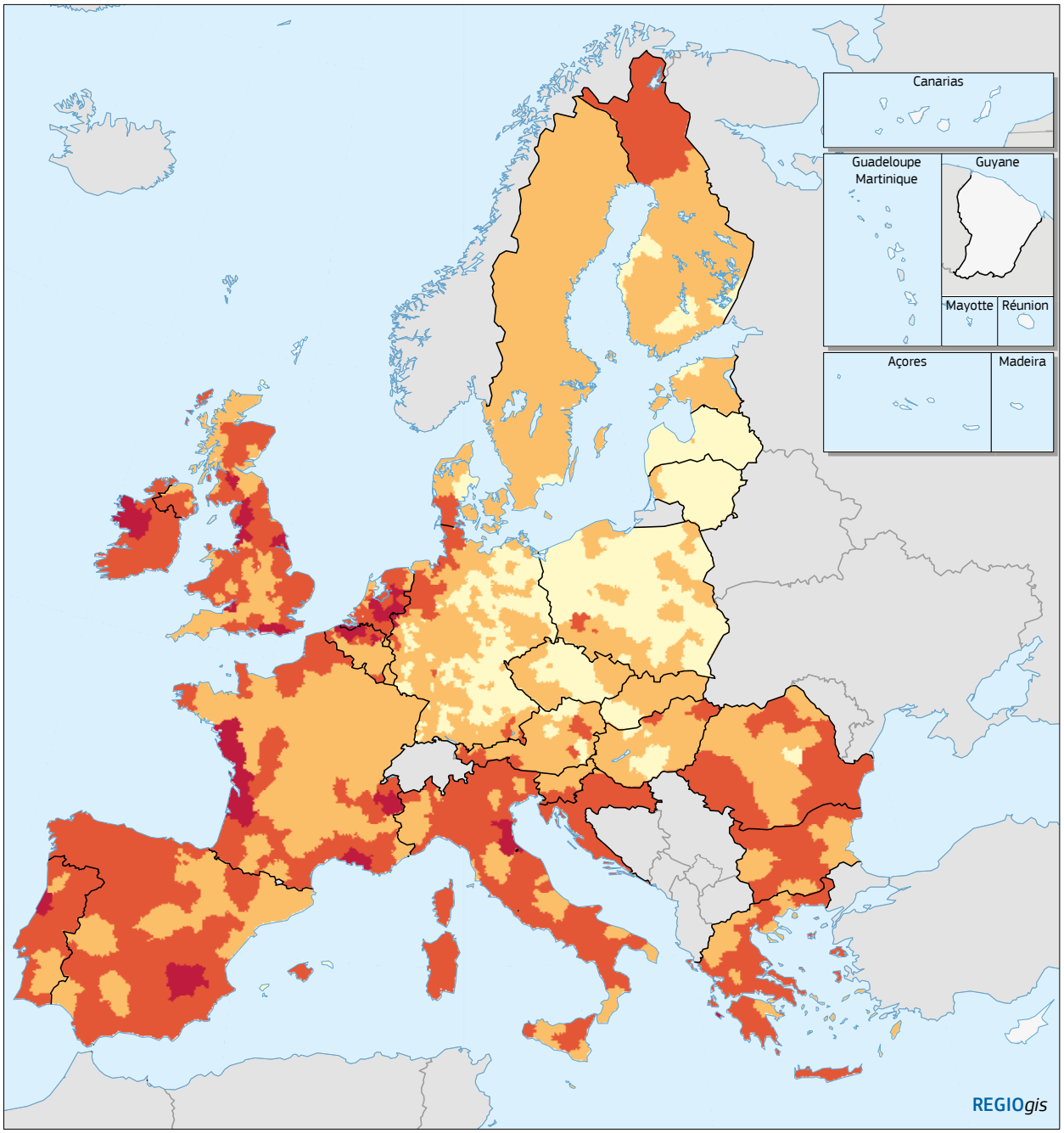
Número de sectores

- 0
- 1
- 2
- 2
- 4
- 5

Número de sectores perjudicados por el cambio climático.
Fuente: AEMA, adaptado del proyecto IMPACT2C, 2015

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.4: Incremento proyectado de los riesgos climáticos múltiples, 2050

Número de peligros con incremento moderado

- 1
- 2
- 3
- 4
- No se dispone de datos

Fuente: JRC, Forzieri et al., 2016

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

aquí a 2050, como consecuencia, principalmente, de los daños sufridos por el turismo y la energía)[15].

3. Estado del medio ambiente

3.1 Agua

Uno de los objetivos del Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (7.º PAM) es garantizar el buen estado de las aguas[16] de transición, de las aguas costeras y del agua dulce de aquí a 2020. Las aguas superficiales[17] representan una de las principales fuentes de agua dulce, por lo que es crucial mejorar su estado ecológico para lograr este objetivo.

La Directiva marco sobre el agua[18] y otras directivas relacionadas con este recurso han contribuido a mejorar la protección del agua en la UE. En general, los ciudadanos de la UE pueden beber agua corriente y nadar en condiciones de seguridad en muchas de las zonas costeras, ríos y lagos que existen. Sin embargo, la reducción de la contaminación con el fin de lograr los objetivos previstos en la Directiva marco sobre el agua exige previamente la plena aplicación de otras Directivas y Reglamentos[19].

Aunque el progreso registrado en el tratamiento de aguas residuales y la reducción de los aportes agrícolas de nitrógeno y fósforo han contribuido a mejorar la calidad de las aguas superficiales en la UE, la contaminación procedente de la agricultura (derivada, en particular, de las pérdidas de nitrógeno) y de las aguas residuales urbanas e industriales sigue siendo elevada. De acuerdo con la AEMA, se calcula que en 2015 solo un 53 % de las masas de agua presentaban un buen estado ecológico, por lo que es improbable que se cumpla el objetivo de que todas ellas presenten un buen estado en 2020[20].

Existen importantes diferencias entre los Estados miembros en cuenta al estado ecológico de sus cuencas fluviales (mapa 3.5). En Bélgica, el norte de Alemania y los Países Bajos, más del 90 % de las aguas superficiales presentan un estado ecológico inferior a «bueno». En la República Checa, el sur de Inglaterra, el norte de Francia, el sur de Alemania, Hungría y Polonia, entre un 70 % y un 90 % de las masas de agua dulce (ríos y lagos) presentan un estado similar, de acuerdo con los informes disponibles. El estado ecológico de las zonas costeras y de transición también es deficiente en las regiones del Mar Negro y en las de mayor tamaño del Marte del Norte. Por otro lado, en las regiones septentrionales de Suecia y Finlandia, así como en algunas regiones del norte de Italia, del norte de España, de Letonia y de Grecia, la proporción de agua superficial que presenta un buen estado ecológico es mucho mayor.

Para lograr el objetivo fijado en este ámbito, los Estados miembros deberán intensificar sus esfuerzos con el fin de reducir la presión sobre las masas de agua. Esto requerirá una inversión sustancial en métodos de reducción de la contaminación o para combatir la excesiva captación de agua subterránea y los cambios morfológicos e hidrológicos[21]. Esta inversión se puede apoyar a través de la política de cohesión (en el período de programación 2007-2013 se destinaron alrededor de 17 800 millones EUR del FEDER y del Fondo de Cohesión a la construcción de infraestructura de tratamiento de aguas residuales en veintidós Estados miembros[22]).

Una recogida y un tratamiento adecuados de las aguas residuales con el fin de eliminar la materia orgánica,

15 Navarra, A. y Tubiana, L. (2013).

16 Las aguas de transición son masas de agua superficial situadas en las proximidades de las desembocaduras de ríos; estas aguas son parcialmente saladas por su cercanía a las aguas costeras, pero se ven afectadas de manera sustancial por las corrientes de agua dulce.

17 Se entiende por agua superficial la ubicada en la superficie del planeta en ríos, lagos, humedales y océanos, por oposición a las aguas subterráneas y al agua presente en la atmósfera.

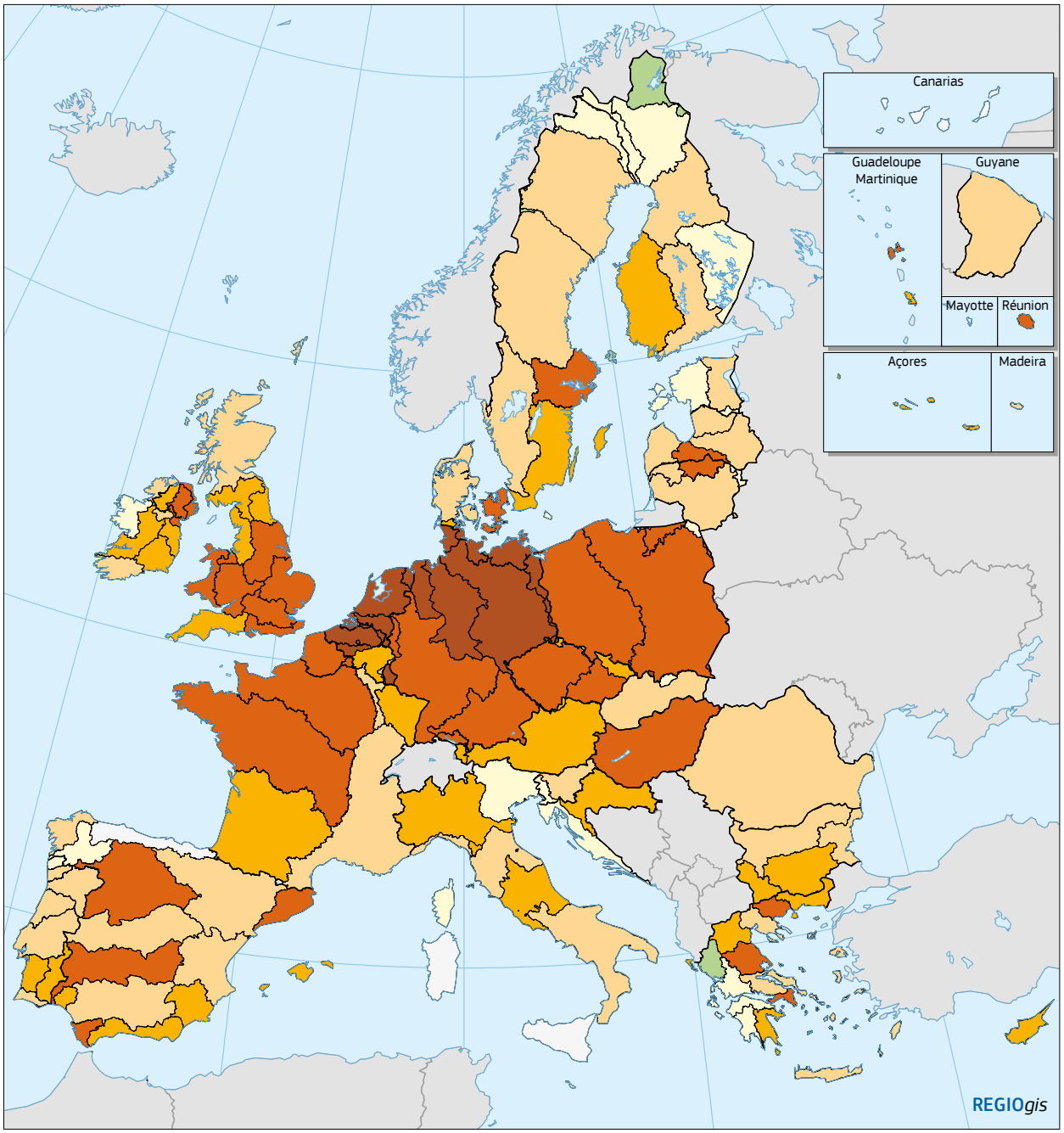
18 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

19 Incluye la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la Directiva sobre los nitratos, la Directiva sobre utilización sostenible de plaguicidas y la Directiva sobre las emisiones industriales.

20 El panorama también es bastante sombrío para los ecosistemas marinos. En sus evaluaciones iniciales para la Directiva marco sobre la estrategia marina, los Estados miembros indicaron que solo un 4 % de las especies y los hábitats marinos presentan un buen estado ambiental, mientras que en un 80 % de los casos se indicó que este estado era «desconocido». Existen indicios de que los recursos marinos se están utilizando de manera insostenible, y dado que una serie de actividades humanas, tanto marinas como terrestres, dependen de la salud, la limpieza y la productividad de los mares, es necesario utilizarlos de forma responsable.

21 La morfología de los ríos coincide con la forma de los canales fluviales por los que discurren. Esta viene determinada por varios procesos y condiciones ambientales, incluida la composición y la erosionabilidad del lecho y las riberas de los ríos, la vegetación y su ritmo de crecimiento, la disponibilidad, tamaño y composición de sedimentos y la interacción humana. La hidrología de los ríos hace referencia el movimiento, la distribución y la calidad del agua.

22 Comisión Europea, Octavo informe sobre el estado de ejecución del tratamiento de aguas residuales urbanas, COM(2016) 105 de 4.3.2016.



Mapa 3.5: Ríos y lagos con un estado o potencial ecológico inferior a «bueno»

% del total de ríos y lagos

- < 10
- 10-30
- 30-50
- 50-70
- 70-90
- >= 90
- No se dispone de datos

Datos agregados por demarcación hidrográfica
Fuente: AEMA, planes de gestión de las cuencas hidrográficas

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

los nutrientes (nitrógeno y fósforo) y otras sustancias peligrosas que contiene son esenciales para mejorar el estado ecológico de las masas de agua (marinas y de agua dulce), así como para reducir el riesgo para la salud humana y la biodiversidad.

La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas[23] establece los requisitos mínimos que debe cumplir el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y establece su carácter obligatorio en asentamientos con una población equivalente de 2 000 habitantes o más. Desde su adopción en 1991, esta Directiva ha logrado una reducción considerable de los vertidos de los contaminantes más comunes, aunque en varios Estados miembros y regiones todavía existe margen de mejora en cuanto a su aplicación.

El nivel de tratamiento que exige la Directiva depende de la sensibilidad de las zonas en las que se produzcan los vertidos y del tamaño de los asentamientos. Se denominan «zonas sensibles» aquellas en los que los riesgos medioambientales derivados de los efectos adversos de los vertidos de aguas residuales son particularmente elevados (por ejemplo, riesgo de eutrofización por exceso de nutrientes) o que requieren una protección específica, como las zonas de captación de agua potable, las aguas de baño y aquellas en las que viven moluscos. El tratamiento secundario (biológico), que descompone la mayor parte de la materia orgánica responsable del agotamiento del oxígeno, es el requisito mínimo aplicable en las zonas «normales» o no sensibles. El tratamiento terciario (más riguroso), que elimina los nutrientes y desinfecta el agua, es obligatorio en asentamientos de gran tamaño (con una población equivalente de 10 000 habitantes o más) que realicen vertidos en zonas sensibles.

De acuerdo con el 9.º informe sobre la aplicación de la Directiva (2014), las tasas de cumplimiento son en general elevadas en la mayoría de los Estados miembros de la UE-15, especialmente en Austria, Alemania y los Países Bajos, en los que el grado de aplicación de la Directiva es elevado. Sin embargo, algunos países de la UE-15 siguen presentando lagunas de cumplimiento y acumulan retraso en la aplicación de las medidas necesarias. Este es el caso, principalmente, de Italia, España, Bélgica, Luxemburgo e Irlanda.

El panorama es diferente en los Estados miembros de la UE-12 (excluido Croacia, cuyo plazo de cumplimiento finaliza en 2018). Esto se debe, en parte, a que este país se incorporó más tarde a la UE y a los períodos transitorios de cumplimiento que se le han otorgado. Sin embargo, los datos más recientes disponibles muestran una mejora sustancial en el cumplimiento de las obligaciones de recogida si se compara con los años anteriores. La tasa de cumplimiento es elevada salvo en Chipre (61 %), Eslovenia (65 %) y, sobre todo, Bulgaria (26 %) y Rumanía (3 %). Algunas regiones rumanas y varias búlgaras y del este de Eslovenia presentan unas tasas de cumplimiento inferiores al 40 %, e incluso por debajo del 20 %, como en el caso de Rumanía y del sudoeste de Bulgaria. Esta concentración regional de aglomeraciones en las que no se cumple la Directiva tiene consecuencias importantes para la calidad del agua de las cuencas fluviales afectadas, como la del Mar Negro.

Lo anterior también es aplicable al tratamiento de aguas residuales. En la mayoría de los Estados miembros de la UE-12, el tratamiento secundario de aguas residuales muestra unas altas tasas de cumplimiento (por encima del 85 %) en ocho países. Las excepciones son Rumanía, Bulgaria, Malta y Eslovenia, donde las tasas son mucho más bajas. En algunas regiones, como el Principado de Asturias (ES), Sicilia (IT), así como en Eslovenia y en la mayoría de las regiones búlgaras, el porcentaje de aglomeraciones en las que se lleva a cabo tratamiento secundario es inferior al 40 %. En esas regiones, la salud humana y de los ecosistemas se ve fuertemente amenazada por el bajo nivel de cumplimiento.

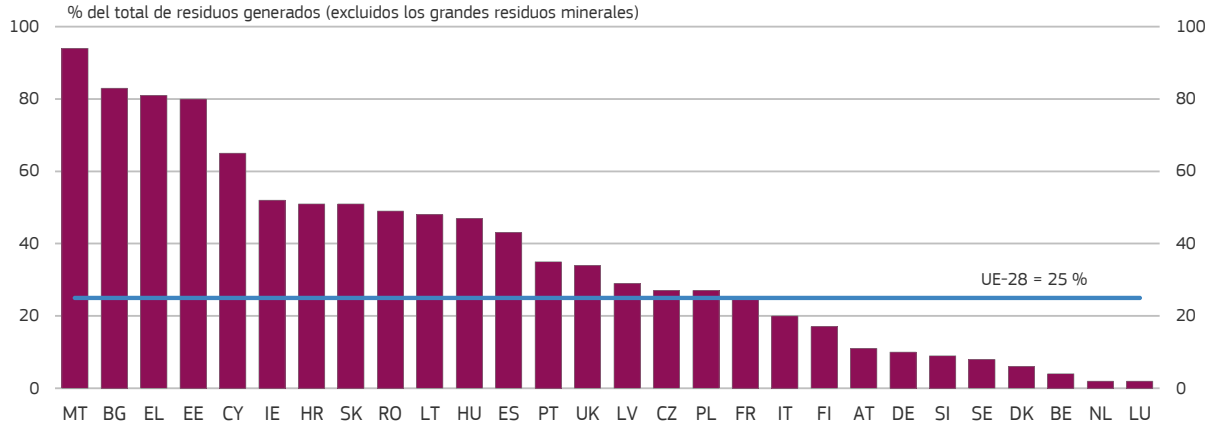
En la mayoría de los casos, las tasas de cumplimiento también son altas en lo que afecta al tratamiento riguroso, allí donde es aplicable; oscilan entre un 50 % y un 100 % salvo en Rumanía, Bulgaria y Malta, donde se aprecian retrasos considerables en la aplicación de las medidas necesarias.

3.2 Residuos

Los residuos sólidos afectan a la salud humana y al medio ambiente, puesto que liberan emisiones de sustancias contaminantes a la atmósfera, al suelo, a las aguas superficiales y a las subterráneas. Asimismo, plantean importantes desafíos desde el punto de vista de la gestión, pues la cantidad de residuos generados por persona ha aumentado de forma paulatina a lo largo del tiempo. Una transición hacia una economía más circular requiere una intervención a lo largo de todo el ciclo de vida de un producto, desde su fabricación hasta la creación de mercados para los materiales derivados de sus residuos. La gestión de residuos es una de las principales áreas en las que es preciso (y sencillo) mejorar. En consecuencia, la disminu-

23 Directiva 91/271/CEE del Consejo, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas.

Ilustración 3.4: Proporción de residuos depositados en vertederos en una serie de Estados miembros de la UE seleccionados, 2014



IE, RO, DE: 2012
Fuente: Eurostat

ción de la generación de residuos y el fomento de su reutilización y reciclaje son objetivos clave del plan de acción de la UE para la promoción de la economía circular[24].

24 Comisión Europea, «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», COM(2015) 614, 2.12.2015. Se entiende por economía circular aquella en la que el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene durante el máximo tiempo posible, minimizando los residuos y el uso de los recursos.

La economía circular

El plan de acción de la UE para el fomento de la economía circular establece un enfoque a largo plazo con respecto a la reducción de la generación de residuos, el incremento del reciclaje y la reutilización y la disminución de los depósitos en vertederos y de la incineración. El objetivo de la economía circular es «cerrar el círculo» de los ciclos de vida de los productos, consiguiendo mantener los recursos dentro de la economía con objeto de mejorar el uso de las materias primas, los productos y los residuos. Contribuye al cumplimiento de los objetivos medioambientales y climáticos de la UE y estimula el desarrollo local y regional. La prevención de la generación de residuos, el ecodiseño y otras medidas similares permiten obtener ahorros, aumentar la cifra de negocios y crear puestos de trabajo, sobre todo en los ámbitos de la remanufactura, la reparación y la innovación en términos de productos. La política de cohesión de la UE es importante para hacer realidad la economía circular. En los programas ejecutados en el período 2014-2020 se destina un volumen sustancial de fondos a la gestión de residuos y el apoyo a la economía circular a través de la inversión en innovación, pymes, eficiencia en el uso de los recursos y energías renovables, así como en puestos de trabajo verdes.

En 2014 se generaron alrededor de 4,9 toneladas de residuos por persona en la UE. Buena parte de este volumen provenía de los trabajos de construcción y demolición, minería, excavación y manufactura. Los hogares también generaron una cantidad sustancial de residuos; en promedio, 411 kg por persona. Las basuras marinas, que escapan a los sistemas de gestión de residuos, constituyen una preocupación creciente. La cantidad total de residuos generados (incluidos los minerales) en la UE aumentó en torno a un 2 % entre 2010 y 2014, si bien se observan importantes variaciones de unos Estados miembros a otros.

Cada vez es más habitual reciclar estos residuos o recuperar energía de ellos. Entre 2010 y 2014, la proporción de residuos tratados (excluidos los minerales) y reciclados experimentó un leve incremento (del 53 % al 55 %); por su parte, el porcentaje de residuos incinerados con recuperación de energía aumentó del 11 % al 14 %. El aumento del reciclaje se produjo en el contexto de las medidas diseñadas para estimularlo; estas medidas emanan de la legislación nacional y de la UE, del apoyo de los Fondos Estructurales, de las tasas por depósito en vertederos y de los regímenes de pago por volumen de residuos.

En 2014, el porcentaje de residuos que se depositaban en vertederos (excluidos los minerales) se redujo del 28 % al 25 % en la UE (ilustración 3.4). Existen, no obstante, fuertes variaciones de unos Estados miembros a otros. En Bulgaria y Grecia el porcentaje de residuos depositados en vertederos sigue siendo superior al 80 %, y al 50 % en Estonia, Chipre, Malta, Rumanía y Eslovaquia. Por el contrario, en Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos este porcentaje es inferior al 5 %.

3.3 Transporte sostenible

Además de mejorar la competitividad del transporte e incrementar la calidad de la red, la política de transporte de la UE busca reducir la dependencia con respecto al petróleo y las emisiones de gases de efecto invernadero (y otras, como las de SO_x, NO_x y polvo fino), a fin de limitar la congestión y mejorar la seguridad.

A lo largo de los últimos veinte años, el volumen de mercancías y el número de pasajeros transportados en la UE han experimentado un crecimiento sostenido, salvo durante el período de recesión mundial (2008-2009). Entre 1995 y 2014, el transporte —tanto de pasajeros como de mercancías— aumentó, en promedio, algo más de un 1 % anual[25]. El transporte se enfrenta a desafíos sociales y medioambientales cada vez más serios. Es el segundo sector en términos de emisiones de gases de efecto invernaderos (representa un 23 % del total), solamente por detrás de la generación de energía, y ha diferencia de este último sus emisiones han crecido (en torno a un 20 %) desde 1990. Además, el transporte puede tener efectos gravemente perjudiciales sobre la calidad del entorno, por ejemplo a través del aumento de la fragmentación de los hábitats naturales.

El objetivo, por tanto, es establecer un modelo de transporte basado en la «movilidad sostenible», con objeto de desarrollar un sector eficiente y competitivo que se convierta en elemento clave del mercado interior de la UE y, al mismo tiempo, reduciendo los costes provocados por los accidentes de tráfico, las enfermedades respiratorias, el cambio climático, la contaminación acústica, los daños al medio ambiente y la congestión del tráfico. Este modelo conlleva un impulso de modos de transporte respetuosos con el medio ambiente y del transporte combinado e intermodal.

En su Libro Blanco de 2011 sobre el futuro del transporte hasta el año 2050, la Comisión fijó el objetivo de reducir para 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte como mínimo en un 60 % con respecto a los niveles de 1990. El objetivo intermedio consiste en reducir las emisiones un 20 % en relación con los niveles de 2008 para 2020-2030, lo que exige un cambio fundamental: la reducción del consumo de energía, que a su vez debe ser más limpia, y una utilización más eficiente de la infraestructura de transporte. Para lograr estos objetivos, el Libro Blanco instaba a que, para 2030, un 30 % de las mercancías cuya distancia de transporte sea superior a 300 km se transporten por ferrocarril o barco en lugar de por carretera, y elevar este porcentaje por encima del 50 % para 2050; además, el Libro Blanco exigía triplicar la longitud de la red de ferrocarriles de alta velocidad existente para 2030 y conseguir que, para 2050, la mayoría de los desplazamientos de pasajeros de media distancia se efectúen en tren. Otro de los objetivos es la creación de una Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) multimodal plenamente funcional en la UE para 2030, y de una red de alta calidad y alta capacidad para 2050. En muchos lugares, la consecución de estos objetivos pasa por una mejora significativa de la calidad de la infraestructura de transporte y la construcción de nuevas infraestructuras. El transporte es el principal beneficiario del Mecanismo «Conectar Europa», que cuenta con un presupuesto de 24 000 millones EUR en el período de programación que concluye en 2020.

Los vehículos privados siguen siendo, con mucha diferencia, el modo de transporte de pasajeros predominante en la UE. En 2014, representaban más del 83 % del total de pasajeros-km recorridos en el territorio de la Unión[26]; por países, este porcentaje oscilaba desde el 68 % en Hungría hasta casi un 90 % en Portugal y Lituania (véase la ilustración 3.5).

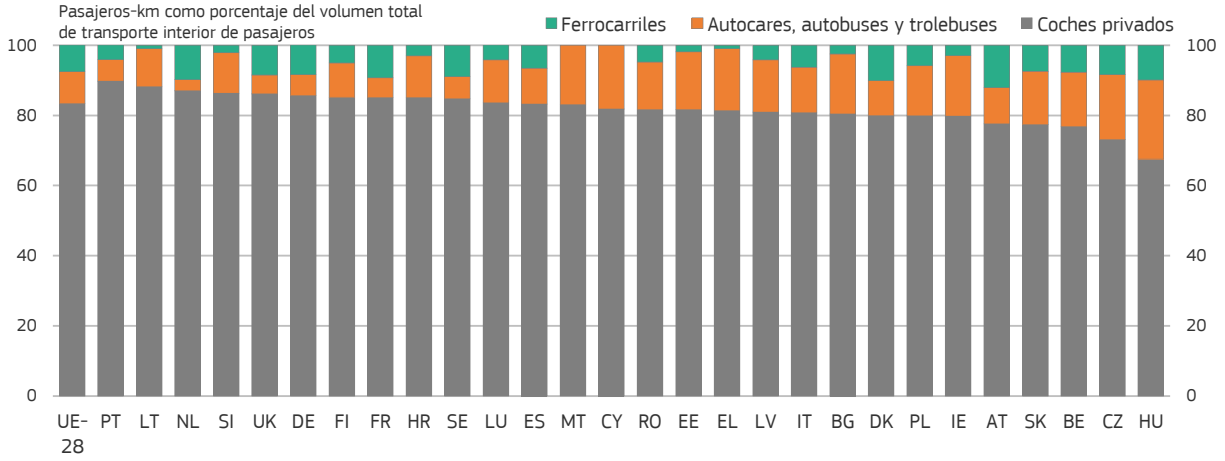
Los autobuses suponían un 9 % del total de pasajeros-km, recorridos; su porcentaje variaba desde el 3 % en los Países Bajos al 23 % en Hungría. Los ferrocarriles, por su parte, representaban un 8 %, aunque su peso varía según el tamaño y el estado de la red ferroviaria. En Francia, Austria y Suecia, que cuentan con trenes rápidos y frecuentes, alrededor de un 10 % de los desplazamientos se realizan por este medio, mientras que en Grecia, Estonia o Lituania, donde la red ofrece una cobertura limitada y los trenes son de baja calidad, el número de viajes en tren fue inferior al 2 %.

En torno al 75 % de las mercancías se transportaron por carretera en 2014 (véase la ilustración 3.6). En Chipre, Malta, Irlanda y Grecia la totalidad (o casi) del transporte de mercancías se realizó por este medio. Tan solo un 18 %, en promedio, se transportó por ferrocarril, aunque en Austria este porcentaje se elevó al 44 % y en Letonia al 59 %. En Rumanía, Bélgica y los Países Bajos existe una extensa red de vías fluviales interiores; por ellas se transportó en torno a un 20 % de las mercancías en los dos primeros países, y casi un 40 % en el tercero.

25 Comisión Europea (2016i).

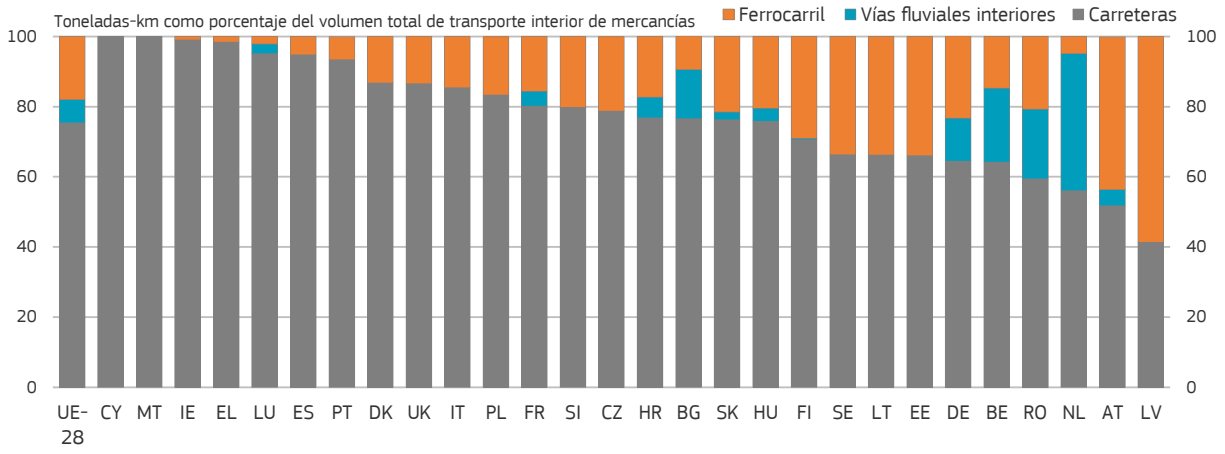
26 La variable pasajeros-km representa un pasajero que viaja una distancia de un kilómetro. La proporción representa el porcentaje del transporte de pasajeros realizado en vehículos privados sobre el total del transporte interior de pasajeros, medido en forma de pasajeros-km.

Ilustración 3.5: Desplazamientos de pasajeros según el medio de transporte utilizado, 2014



Fuente: Eurostat

Ilustración 3.6: Transporte de mercancías según el medio de transporte utilizado, 2014



Fuente: Eurostat

Estos datos han permanecido significativamente estables a lo largo del tiempo, tanto en el ámbito del transporte de pasajeros como en el de mercancías y salvo en algunos Estados miembros, en particular Rumanía y Estonia, en los que el porcentaje de transporte de mercancías por carretera aumentó en 10 y 18 puntos porcentuales entre 2011 y 2014, respectivamente. Por lo tanto, se requiere un esfuerzo considerable para lograr un cambio hacia modos de transporte más ecológicos.

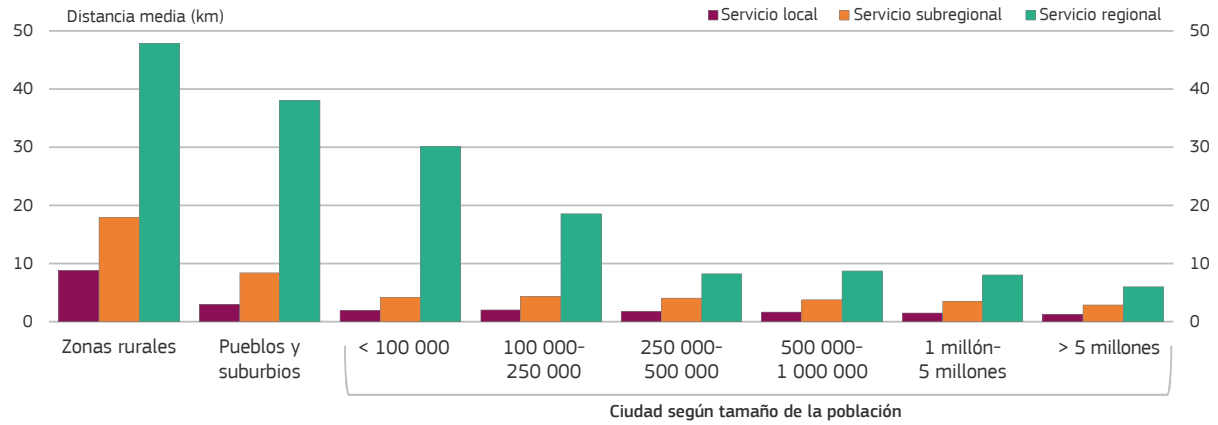
4. Ciudades sostenibles

4.1 Las ciudades pueden ser respetuosas con el medio ambiente

A menudo se considera que las ciudades, por su propia naturaleza, son perjudiciales para el medio ambiente. En la práctica, sin embargo, las ciudades no son únicamente una fuente de contaminación, sino también una posible solución de los desafíos medioambientales actuales. Pese a que las zonas urbanas de la UE se enfrentan a menudo a un mayor número de retos ambientales que otros lugares, con frecuencia pueden presentar una mayor eficiencia energética y en la utilización de recursos que otras zonas caracterizadas por asentamientos de menor densidad, donde los edificios consumen gran cantidad de energía (al tratarse de viviendas separadas) y el transporte depende en mayor medida del vehículo privado. En la ciudades, las viviendas no solo tienden a ocupar una superficie menor de terreno, sino que además suelen adoptar la forma de apartamentos y pisos en los que, por lo general, la calefacción y refrigeración requiere una menor cantidad de energía.

Además, las ciudades ofrecen más posibilidades para adoptar un estilo de vida bajo en carbono. El hecho de vivir en una ciudad posibilita el acceso a una cantidad mayor de

Ilustración 3.7: Distancia a los servicios en la UE según tipo de municipio



La ubicación de los servicios se ha simulado teniendo en cuenta la distribución de la población y las distancias.
Fuente: JRC

servicios utilizando medios de transporte que consumen menos energía. Habitualmente las personas prefieren la cercanía a los servicios e instalaciones que necesitan regularmente, como escuelas, centros de salud, guarderías, instalaciones culturales y deportivas o establecimientos comerciales. La distancia media a estos servicios suele ser mucho menor para los habitantes de las ciudades que para quienes viven en pueblos, suburbios o zonas rurales.

A nivel de la UE, la distancia media para acceder a este tipo de servicios por carretera es 4,5 veces mayor en las zonas rurales (casi 9 km) que en las ciudades (menos de 2 km). En los países más urbanizados, la diferencia es menor: así sucede, por ejemplo, en Malta (distancia 1,4 veces mayor en las zonas rurales), los Países Bajos (2,3 veces), Bélgica (2,9 veces) y el Reino Unido (2,8 veces). En cambio, en aquellos en los que las zonas urbanas se encuentran más dispersas, la diferencia puede ser muy superior (en el extremo se encuentra Finlandia, donde la distancia a estos servicios es 13 veces mayor en las zonas rurales).

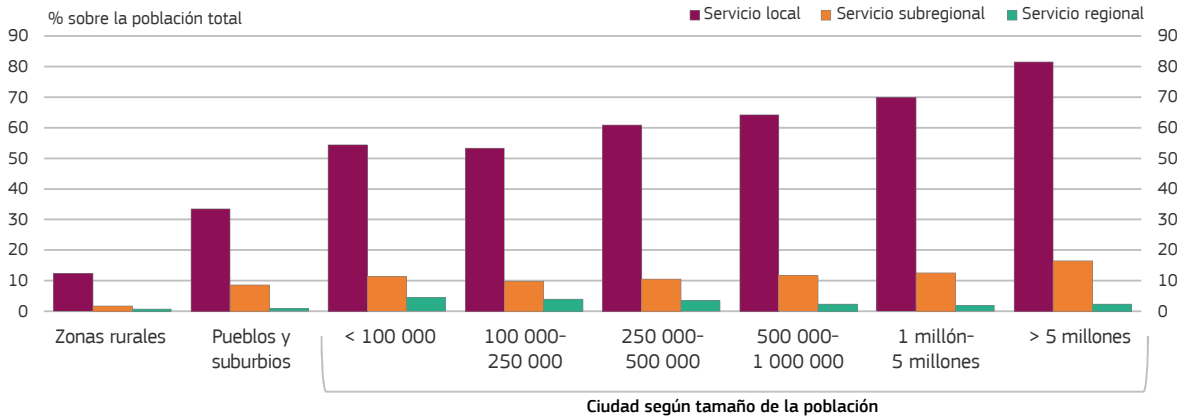
La diferencia entre las ciudades y otras zonas en términos de acceso a los servicios varía según el servicio del que se trate. Los servicios locales (como las escuelas, servicios de salud generales, guarderías, instalaciones deportivas y establecimientos comerciales) están disponibles generalmente en todos los tipos de municipios, si bien la distancia para acceder a ellos es mayor en las zonas rurales y suburbanas (véase la ilustración 3.7, que muestra la distancia a los servicios según tipo de municipio en la UE). La diferencia es mayor en el caso de los servicios «subregionales», como los institutos, hospitales, teatros, instalaciones culturales y supermercados, y alcanza su máximo cuando se trata de servicios regionales, como centros educativos y sanitarios especializados, grandes instalaciones deportivas y culturales u oficinas gubernamentales. La distancia media para acceder a estos servicios en la UE asciende a 48 km en las zonas rurales 38 km en pueblos y suburbios y menos de 10 km en ciudades con más de 250 000 habitantes.

De manera similar, las grandes ciudades ofrecen la posibilidad de acceder a los servicios a pie o en bicicleta, mientras que en las zonas rurales o pueblos más pequeños esto es mucho más complicado o directamente imposible. Por ejemplo, el porcentaje medio de población de la UE que vive a menos de 1 km de los servicios locales aumenta rápidamente con el grado de urbanización y el tamaño de la ciudad; en las zonas rurales se sitúa en un 12 %, pero supera el 80 % en las ciudades de más de cinco millones de habitantes (ilustración 3.8).

Las ciudades también tienden a utilizar sus terrenos de manera más eficiente. La superficie construida persona en las ciudades equivale tan solo a una cuarta parte de la de las zonas rurales. Esto refleja el hecho de que la disponibilidad de terreno y su coste incrementan el atractivo de las ciudades para actividades que no utilizan la tierra de forma tan intensa —como los servicios, las sedes de las empresas o las instalaciones de ocio— como los suburbios o las zonas rurales. La escasez de terreno también aumenta el incentivo a economizar la superficie utilizada para la construcción de viviendas, que generalmente es menor en las ciudades que en otras zonas en las que la superficie media ocupada por hogar tiende a ser muy superior.

Aunque la superficie de terreno utilizada por habitante es normalmente mayor en las ciudades grandes que en las de menor tamaño, se observan fuertes variaciones en toda la UE. En particular, las ciudades del norte y el oeste de Europa presentan una densidad de población superior a las de los países del sur y el centro-este de

Ilustración 3.8: Porcentaje de población que vive a menos de 1 km de diferentes servicios, según tamaño de la ciudad y grado de urbanización en la UE



La ubicación de los servicios se ha simulado teniendo en cuenta la distribución de la población y las distancias.
Fuente: JRC

la UE, por lo que la superficie construida por habitante tiende a ser menor (mapa 3.6). La diferencia tiende a aumentar a lo largo del tiempo. Entre 2006 y 2012, el mayor incremento de la superficie construida por habitante se registró en las ciudades del sur y el centro-este de la UE, mientras que en algunas grandes ciudades del norte y el oeste de Europa disminuyó (mapa 3.7).

4.2 Cambios en el uso del suelo por persona

El proceso de urbanización está condicionado por varios factores sobre los que se puede influir a través de diversos tipos de políticas, incluida la de cohesión. Según un estudio reciente[27], el uso de suelo por persona experimentó un aumento constante en la UE, pasando de 0,94 hectáreas por cada 100 personas en 1975 a 1,3 hectáreas en 2010. El incremento global del uso de suelo por persona es coherente con un fenómeno de «crecimiento urbano», o la expansión rápida y, a menudo, descontrolada de la superficie construida en torno a los pueblos y ciudades, creando suburbios urbanos dispersos con una densidad de población relativamente baja, que a menudo resultan ineficientes desde el punto de vista del uso de la tierra y el consumo de energía[28].

El incremento observado en el uso de suelo por persona, sin embargo, parece haber perdido impulso, ya que en muchas regiones de la UE las zonas urbanas han ido ganando densidad de población en los últimos años. El aumento más importante del uso del suelo por persona se produjo en el período 1975-1990. Entre 2000 y 2010, pese al ligero pero constante aumento registrado en la UE, muchas regiones experimentaron descensos.

Las principales variaciones en el uso de suelo por persona en los diferentes tipos de regiones de la UE son:

- Regiones metropolitanas y aquellas que albergan capitales nacionales: una región NUTS 3 que constituye o forma parte de una zona metropolitana tiene mayor probabilidad de experimentar aumentos de su densidad de población, sobre todo si alberga la capital nacional.

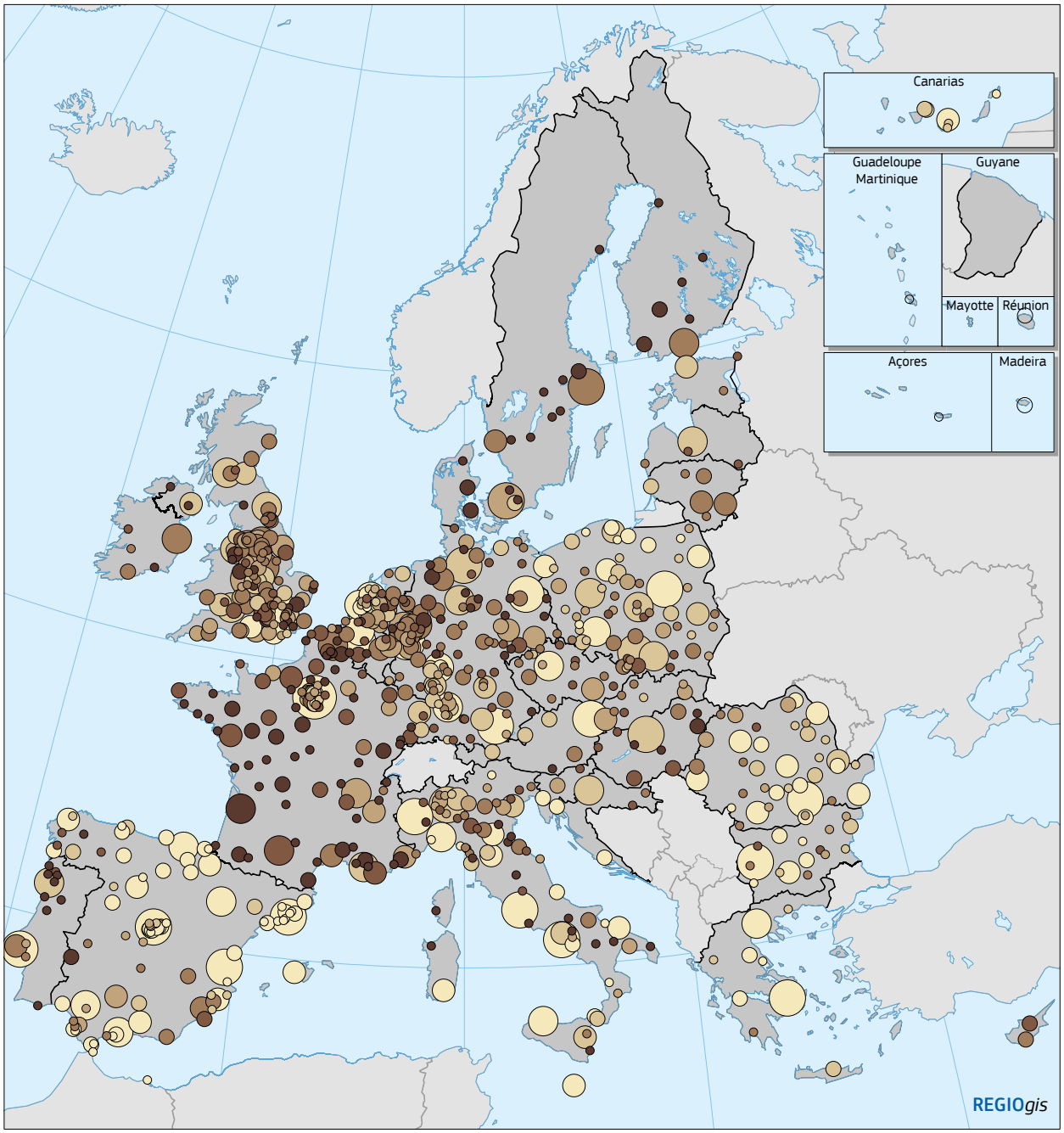
- Regiones rurales: es probable que una región rural NUTS 3 experimente un descenso de su densidad de población, lo que significa que en ellas las superficies construidas aumentan a un ritmo mayor que la población.

- Los incrementos de la población, el PIB per cápita, la ocupación y la accesibilidad guardan una relación positiva con el aumento de la densidad de población. En general, los factores socioeconómicos determinan de un modo fundamental el atractivo de una región.

- En las regiones con un elevado porcentaje de suelo disponible (PSD), el desarrollo se enfrenta a escasas restricciones físicas o ninguna, lo que desincentiva el crecimiento de la densidad de población. En estas regiones es probable que la presión sobre los precios del suelo sea escasa, por lo que las iniciativas de urbanización de gran envergadura resultan relativamente económicas. Y a la inversa: las regiones que cuentan con un espacio limitado para su desarrollo tienden a experimentar presiones al alza

27 Batista e Silva F., Álvarez, M., Vizcaíno, P., Jacobs Crisioni, C., Ghisetti, C., Pontarollo, N., Lavalle, C. y D'Hombres, B. (2017).

28 Véase, por ejemplo, Jaeger, J., Bertiller, R., Schwick, C. y Kienast, F. (2010).



Mapa 3.6: Zonas residenciales, industriales y comerciales por habitante y por ciudad, 2012

m²/hab.

- < 140
- 140-175
- 175-200
- 200-250
- 250-300
- >= 300
- No se dispone de datos

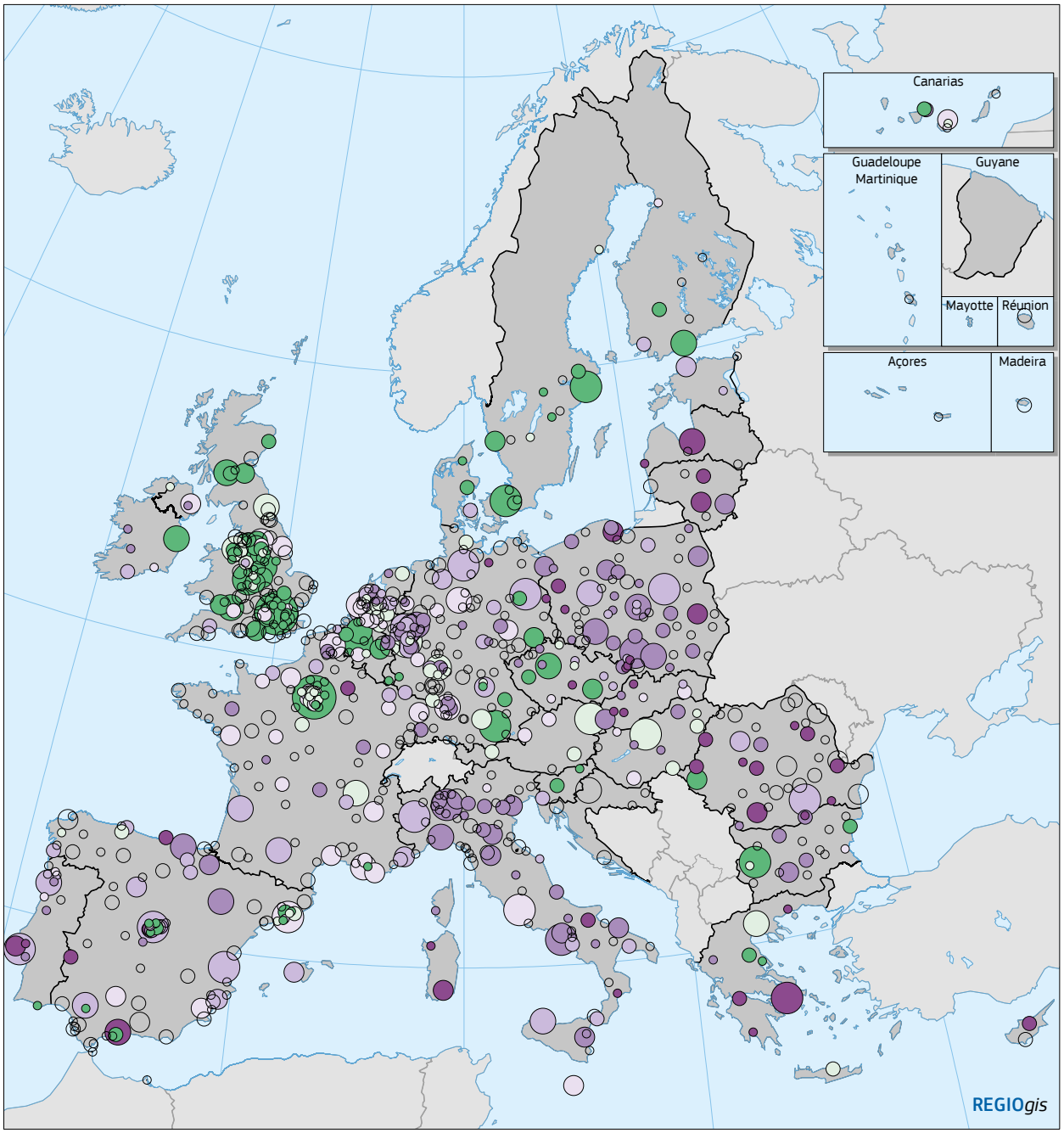
Población en centros urbanos

- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

Superficies construidas de carácter residencial, industrial, comercial, público y privado.
Fuente: Atlas urbano Copernicus, Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.7: Variación de las zonas residenciales, industriales y comerciales por habitante y por ciudad, 2006-2012

Variación total (%)

- < −2
- −2-0
- 0-2
- 2-4
- 4-8
- >= 8
- No se dispone de datos

Población en centros urbanos

- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

Superficies construidas de carácter residencial, industrial, comercial, público y privado.
Fuente: Atlas urbano Copernicus, Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

sobre los precios del suelo, lo que da lugar a una urbanización de mayor densidad.

- Las zonas que presentan niveles iniciales de densidad de población elevados experimentan, por lo general, un crecimiento menor de su densidad, lo que sugiere que en dichas regiones pueden existir desincentivos a una densificación mayor. Esto puede deberse a dos razones que, a su vez, son complementarias: la preocupación por evitar o reducir las deseconomías resultantes de la densificación y la existencia de restricciones técnicas o legales al crecimiento de la población.

4.3 Transporte urbano

El transporte público también es más accesible en las grandes ciudades. En la inmensa mayoría de ellas, el porcentaje de población que dispone de acceso alto o muy alto al transporte público supera el 60 %, y llega al 98 % en Madrid (véase la ilustración 3.9, que describe la situación existente en una muestra de grandes ciudades)[29]. La única excepción es Dublín, donde esta proporción se sitúa tan solo en un 38 %. Las cifras tienden a ser ligeramente inferiores en las ciudades de mediano tamaño. La proporción de habitantes con acceso alto o muy alto al transporte público no llega al 50 % en Toulouse y Vilnius, pero se acerca al 90 % o lo supera en Bolonia, Sevilla y Edimburgo (ilustración 3.10).

4.4 Las personas que viven en las ciudades sufren en mayor medida la contaminación

En 2015, la proporción de población que vive en ciudades de la UE y señalaba que residía en una zona que presentaba problemas medioambientales (19 %) era mayor que entre quienes vivían en pueblos y suburbios (13 %) o en zonas rurales (8 %) (ilustración 3.11). El porcentaje de quienes vivían en ciudades con problemas ambientales era particularmente elevado en Malta (34 %), Alemania (33 %) y Grecia (30 %), mientras que en Irlanda, Chipre, Dinamarca, Croacia y Finlandia, donde los problemas medioambientales parecen menos comunes, esta proporción se situaba en torno a un 10 % o incluso por debajo[30].

La contaminación atmosférica sigue siendo una preocupación medioambiental fundamental en la UE. Nueve de cada diez personas que viven en zonas urbanas en la UE están expuestas a concentraciones de contaminación superiores a los niveles recomendados por la OMS. La contaminación atmosférica tiene efectos muy graves sobre la salud humana: se calcula que cada año se producen 400 000 fallecimientos prematuros debidos a altos niveles de partículas finas y ozono. Pero también afecta de manera significativa a los ecosistemas: los depósitos excesivos de nitrógeno (eutrofización) y las elevadas concentraciones de ozono son perjudiciales para la biodiversidad y para los cultivos, además de

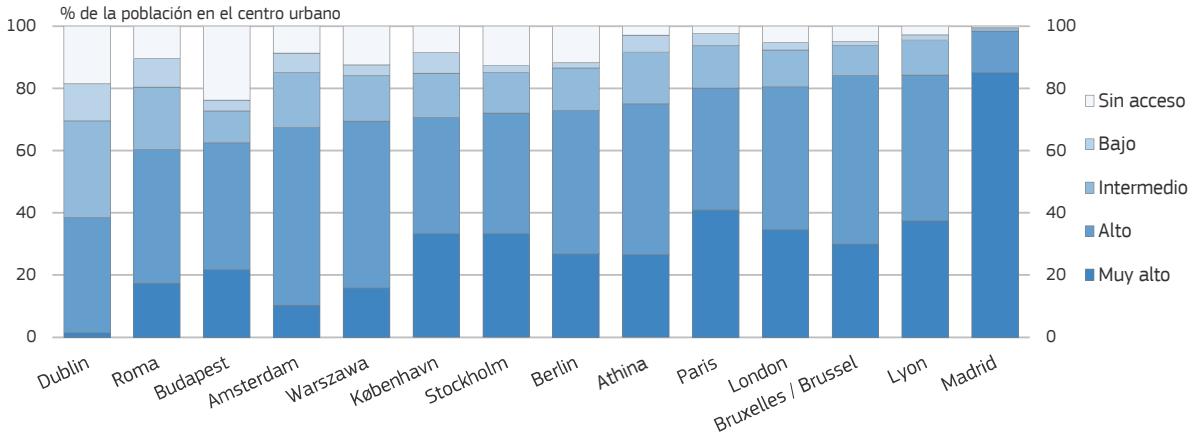
Ecosistemas urbanos e infraestructura verde (IV)

En las ciudades viven muchas personas que podrían beneficiarse de la naturaleza para mejorar su salud y su bienestar. Disponen de un espacio limitado que es preciso utilizar mejor desde varios puntos de vista; sufren contaminación atmosférica, del suelo y del agua, así como de los efectos del cambio climático —por ejemplo, olas de calor e inundaciones repentinas—. Todo ello tiene consecuencias para su economía y su sistema de seguridad social. La mejora de la biodiversidad y la prestación de múltiples servicios ecosistémicos a través de la IV ayudarían a mejorar la calidad de vida, la salud y el bienestar, a proteger a los habitantes de las ciudades frente a los efectos adversos del cambio climático y los desastres naturales; además, son fuente de regeneración y diversificación y contribuyen a crear nuevas empresas y puestos de trabajo innovadores y sostenibles de manera rentable. La introducción de IV y de soluciones naturales en zonas urbanas también podría generar un mayor sentimiento de pertenencia a la comunidad y ayudar a combatir la exclusión social y el aislamiento.

29 Ausencia de acceso: situación en la que se tarda más de cinco minutos en llegar a pie a una parada de autobús o tranvía, y más de diez en llegar a una estación de metro o tren. Acceso bajo: situación en la que se tarda menos tiempo del indicado en el caso anterior en llegar a una parada de transporte público —por lo que los ciudadanos pueden llegar fácilmente a ellas— en la que la frecuencia de salida es inferior a cuatro por hora. Acceso intermedio: situación en la que los ciudadanos pueden llegar fácilmente a pie a una parada de transporte público con una frecuencia de salida de entre cuatro y diez por hora. Acceso alto: situación en la que los ciudadanos pueden llegar fácilmente a pie a una parada de autobús o tranvía con más de diez salidas por hora O BIEN a una parada de metro o tren con más de diez salidas por hora (pero no ambas). Acceso muy alto: situación en la que los ciudadanos pueden llegar fácilmente a pie a una parada de autobús o tranvía con más de diez salidas por hora, Y a una estación de metro o tren con más de diez salidas por hora. Véase Dijkstra, L. y Poelman, H. (2015).

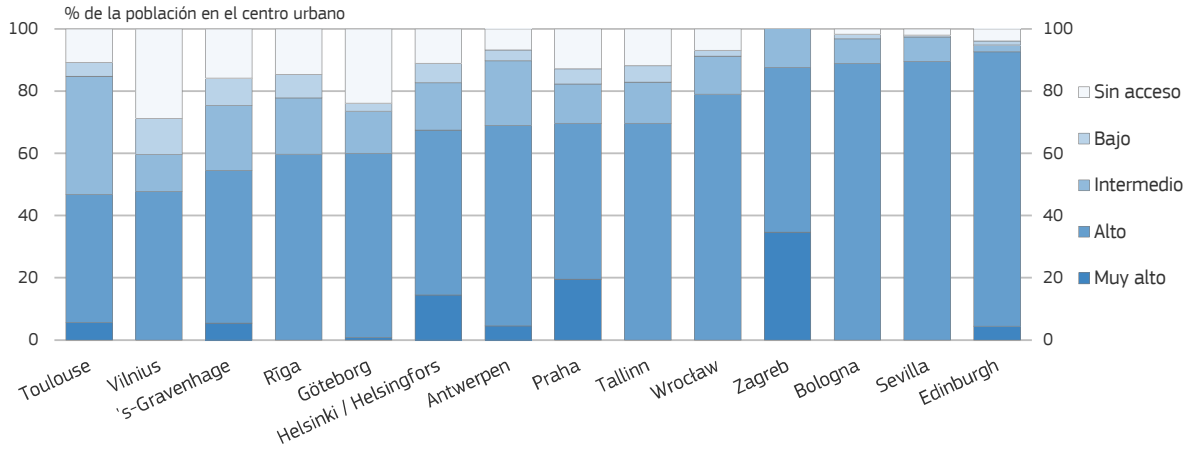
30 Téngase en cuenta que estos datos se refieren a problemas percibidos, que pueden diferir de los problemas reales como consecuencia de las diferencias en cuanto a las expectativas sobre la calidad del entorno.

Ilustración 3.9: Acceso al transporte público en las grandes ciudades europeas, 2014-2016



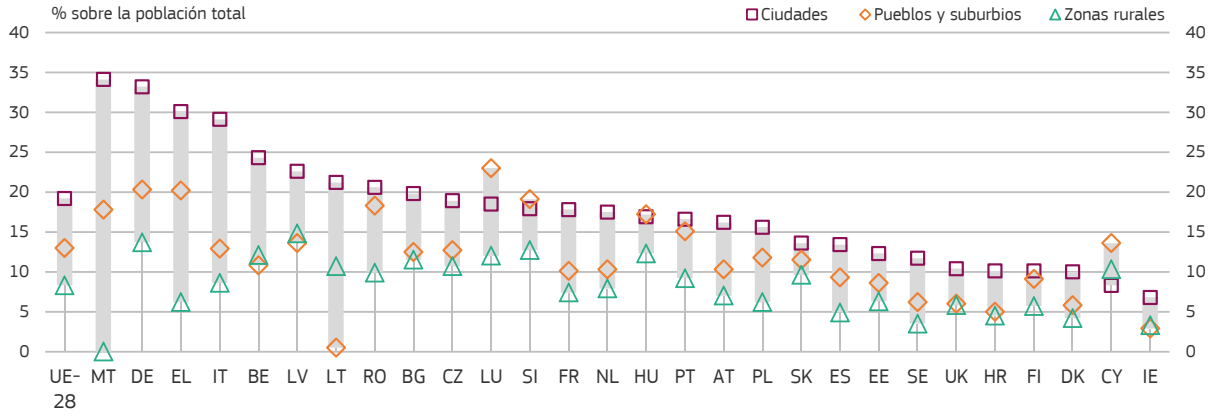
Fuente: Poelman y Dijkstra, 2015

Ilustración 3.10: Acceso al transporte público en las ciudades europeas de tamaño mediano, 2014-2016



Fuente: Poelman y Dijkstra, 2015

Ilustración 3.11: Ciudadanos que manifiestan vivir en una zona afectada por la contaminación, la suciedad u otros problemas medioambientales según grado de urbanización, 2015



Fuente: Eurostat

provocar otros daños materiales en más de la mitad del territorio de la UE.

Al mismo tiempo, la emisión de contaminantes atmosféricos, sobre todo monóxido de carbono, óxidos de azufre y plomo, ha experimentado un acusado descenso en la UE a lo largo de los años, un resultado atribuible en parte a la legislación promulgada por la UE[31]. La aplicación de normas europeas también ha logrado reducir las emisiones de los vehículos (por ejemplo, tras la introducción del filtro de partículas diésel), y la renovación progresiva del parque de vehículos hace prever que la calidad del aire aumente a largo plazo en la UE. No obstante, queda mucho por hacer para resolver este problema; por ejemplo, es necesario introducir incentivos regionales o locales para promover la fabricación de vehículos con emisiones muy bajas (o nulas) de contaminantes.

Algunas zonas están todavía lejos de cumplir las normas sobre la calidad del aire aprobadas en la UE[32]. Esto es particularmente aplicable a las ciudades, en las que vive la mayoría de la población de la UE y donde los niveles de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno (NO_2), compuestos orgánicos volátiles, amoniaco, partículas finas ($PM_{2,5}$ y PM_{10}[33]) y ozono troposférico (O_3) continúan siendo elevados.

La contaminación atmosférica es un problema grave en varias ciudades del sur y centro de Polonia, en la República Checa, Rumanía y Bulgaria (mapa 3.8) pero también en el sur de Europa (Valle del Po, Nápoles, Chipre y Grecia). Según la AEMA, en 2014 aproximadamente un 17 % de la población urbana de la UE estaba expuesta a niveles de PM_{10} superiores al límite diario establecido, y un 9 % a niveles de $PM_{2,5}$ por encima del objetivo de la UE[34].

En gran medida, la concentración de partículas en la atmósfera está provocada por las emisiones de los motores de gasóleo, la minería del carbón y otras industrias pesadas. También influyen en ella las condiciones atmosféricas, dado que los niveles de contaminación aumentan con la salida del sol y las altas temperaturas. Estos factores explican la distribución geográfica de las concentraciones elevadas de partículas. En 2013, por ejemplo, la concentración media aumentó por encima de 40 µg/m³ en nueve ciudades de Bulgaria (incluida Sofía), alcanzando un máximo de 62,2 µg/m³ en Plovdiv, la segunda ciudad más grande del país[35]. Las ciudades checas de Havírov, Karviná y Ostrava, ubicadas en la región minera de Moravia-Silesia, también registraron concentraciones muy altas de partículas. En el otro extremo del espectro, la mayoría de las ciudades con niveles relativamente bajos de contaminación atmosféricas están situadas en los Estados miembros nórdicos y bálticos.

La concentración de ozono troposférico puede provocar problemas respiratorios y cardiovasculares, asma y enfermedades pulmonares. Se observan concentraciones elevadas en diversas ciudades del norte de Italia, España (por ejemplo en Jaén y Toledo), el este y el sur de Francia (como en Sophia-Antipolis, Martigues, Mulhouse, Colmar y Aix-en-Provence) y en el sur de Alemania (por ejemplo en Freiburg im Breisgau, Karlsruhe, Hanau, Friedrichshafen y Heidelberg) (mapa 3.9). Alrededor del 15 % de la población urbana de la UE vive en zonas en las que en 2013 se superó el umbral de O_3 fijado por la UE como objetivo para proteger la salud humana[36].

En los entornos urbanos existen otros tipos de contaminación que también son importantes, como la acústica. Una encuesta de percepción sobre la calidad de vida en 79 ciudades europeas llevada a cabo en 2015[37] sugiere que en la mayoría de las ciudades el nivel de ruido no constituye un problema grave (véase la ilustración 3.12). En 62 ciudades, menos de la mitad de los encuestados señalaron tener problemas con los niveles de ruido, si bien la proporción era generalmente más alta en las capitales nacionales que en otras. Este porcentaje era especialmente reducido en los Estados miembros nórdicos (en Oulu, Finlandia, 12 %; en Aalborg, Dinamarca, 13 %) y en el Reino Unido (Tyneside y Belfast, 14 %). Sin embargo, en otras ciudades la contaminación atmosférica parece ocasionar molestias y estrés, sobre todo en Bucarest, Palermo y Atenas; en todas ellas, dos tercios de los encuestados manifestaron tener problemas con la contaminación acústica.

31 Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales, Directiva (UE) 2015/2193 sobre las instalaciones de combustión medianas, Directiva (UE) 2016/2284 sobre techos nacionales de emisión y Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente.

32 La Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa establece las normas que regulan la calidad del aire, fijando un límite de 40 µg/m³ para la concentración media anual de dióxido de nitrógeno. En lo que respecta a las partículas finas, el límite máximo establecido son 35 días por año con una concentración media diaria superior a 50 µg/m³, y una concentración media anual no superior a 40 µg/m³. En el caso del ozono, el límite es una concentración media en ocho horas no superior a 120 µg/m³ durante más de 25 días por año.

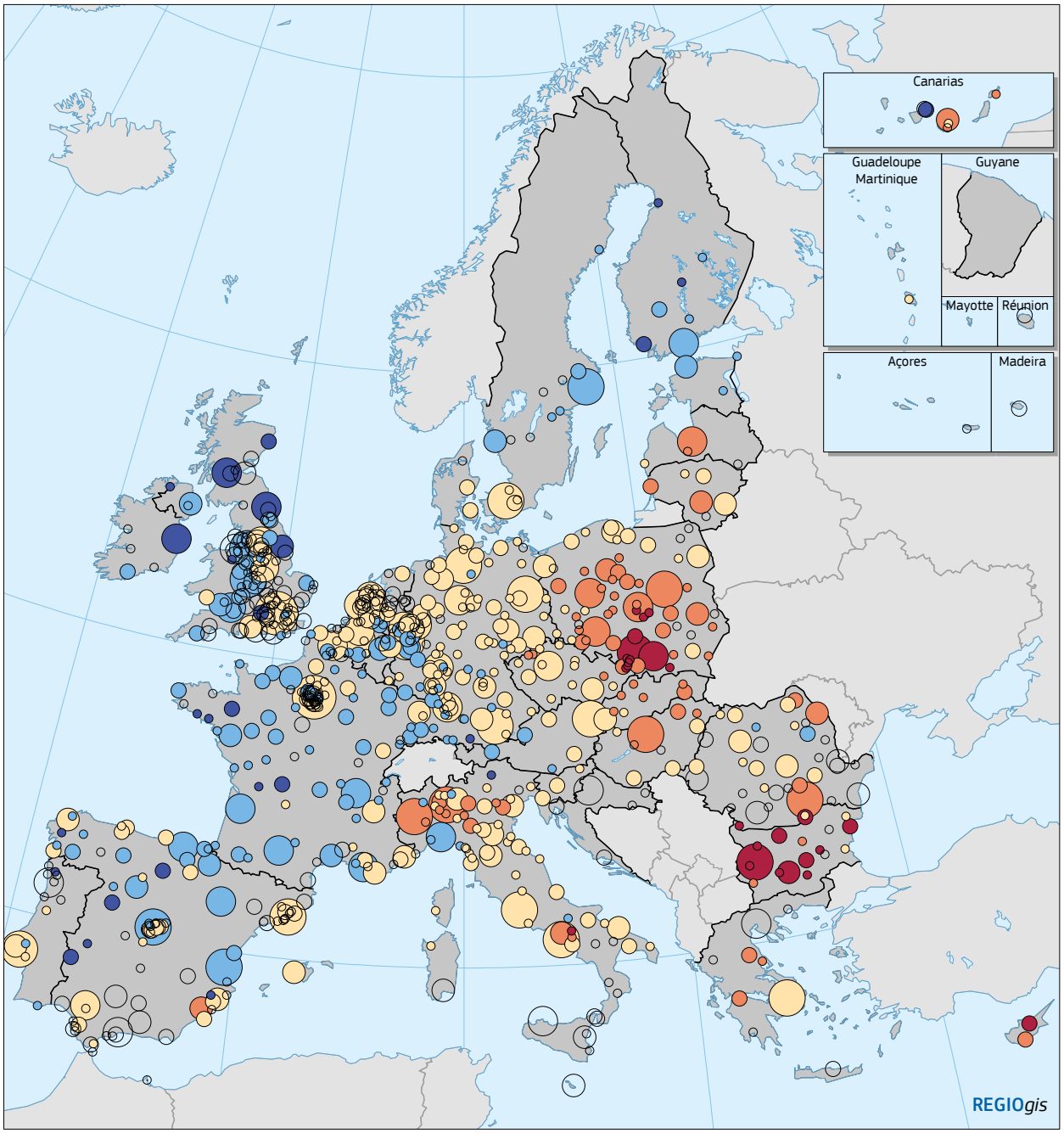
33 Las partículas son sólidos o líquidos microscópicos suspendidos en la atmósfera. Entre los subtipos de partículas atmosféricas se encuentran las partículas respirables con un diámetro de entre 2,5 y 10 micrómetros (µm).

34 Agencia Europea de Medio Ambiente (2015a).

35 Eurostat (2016).

36 Agencia Europea de Medio Ambiente (2015a).

37 Comisión Europea (2016h).



Mapa 3.8: Concentración de partículas en la atmósfera (PM_{10}) en las ciudades, 2014

Concentración media anual (µg/m³)

- < 15
- 15-20
- 20-30
- 30-40
- >= 40
- No se dispone de datos

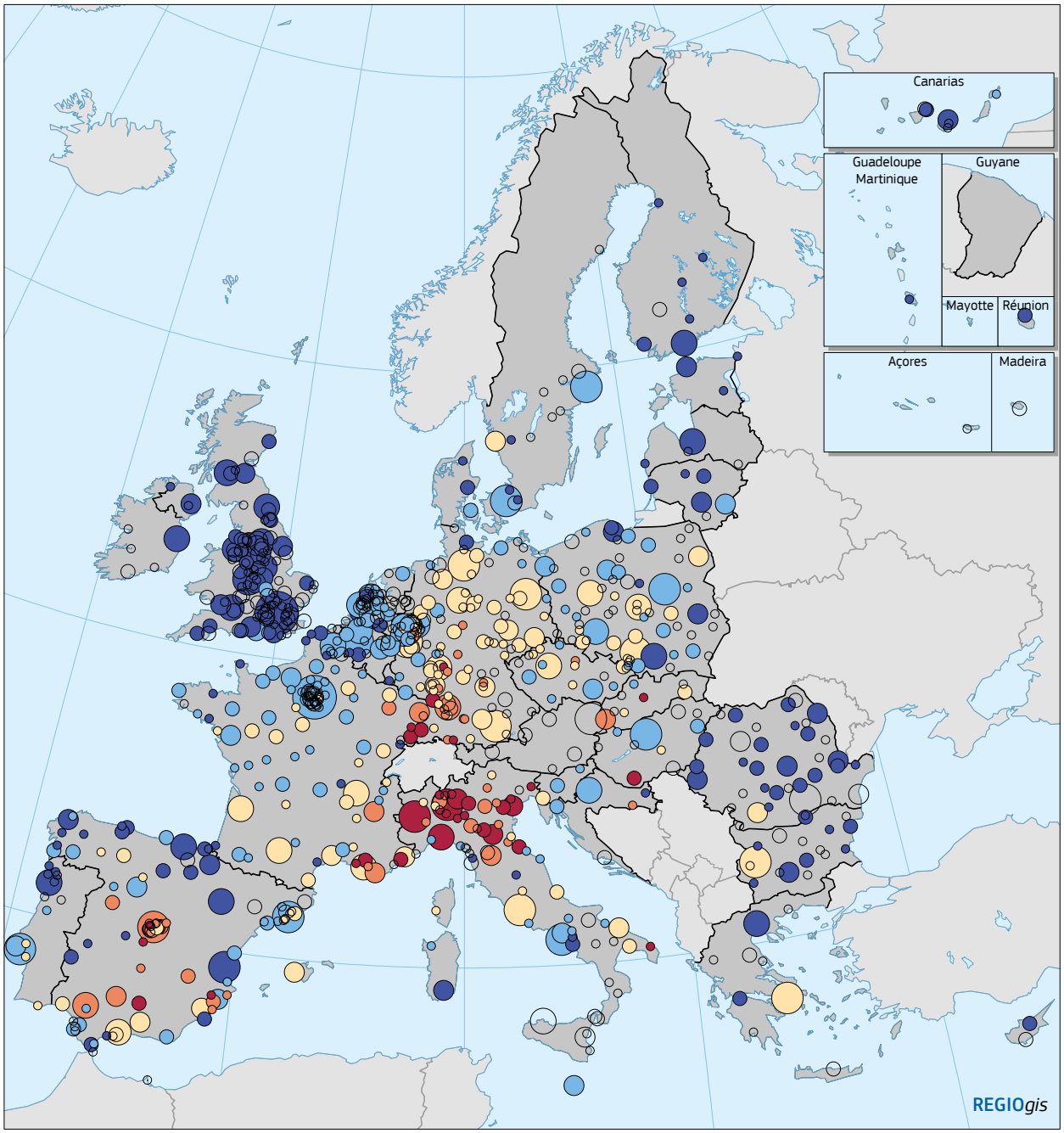
Población en centros urbanos

- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

Media registrada por las estaciones de medición situadas dentro de las ciudades.
Directriz de la OMS: < 20 µg/m³
Valor límite de la UE: 40 µg/m³
Fuente: AEMA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.9: Concentración de ozono troposférico (O_3) en las ciudades, 2014

Número de días con más de 120 µg/m³

- < 2
- 2-8
- 8-15
- 15-25
- >= 25
- No se dispone de datos

Población en centros urbanos

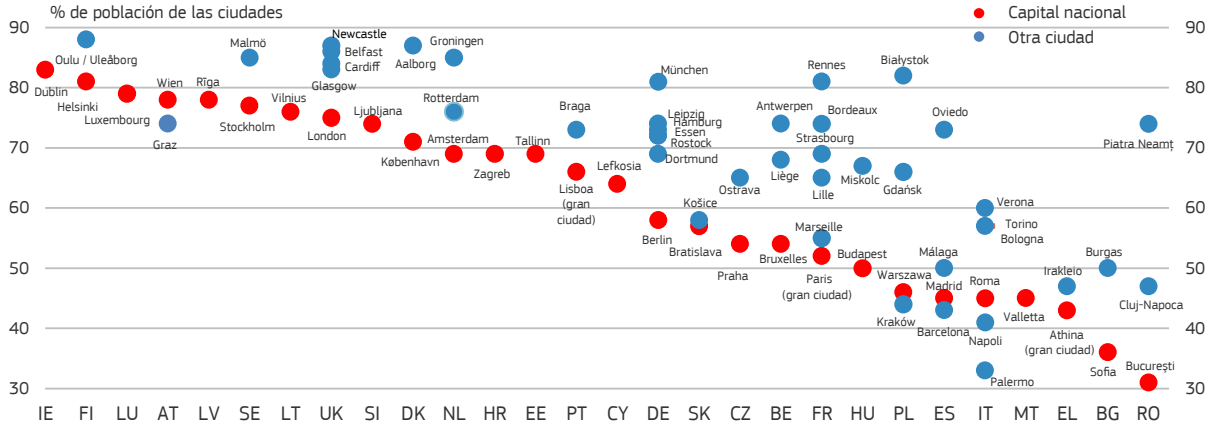
- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

Media registrada por las estaciones de medición situadas dentro de las ciudades.
El valor de 120 µg/m³ definido como meta para la UE no debería superarse más de veinticinco días por año (en promedio a lo largo de tres años).
Fuente: AEMA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 3.12: Ciudadanos que manifiestan sentirse satisfechos con el nivel de ruido de su ciudad, 2015



Fuente: Eurostat

4.5 Acceso a espacios verdes

La infraestructura verde (IV) es una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales que presentan otras características medioambientales diseñadas y gestionadas para prestar una amplia variedad de servicios ecosistémicos. Los servicios ecosistémicos representan la contribución de la naturaleza al bienestar humano; por ejemplo, la provisión de aire y agua limpios, la polinización de frutas y hortalizas por parte de las abejas y el entretenimiento que proporcionan los espacios naturales.

Las Directivas de la UE sobre los hábitats y las aves han dado lugar a la creación de las zonas Natura 2000, la red de áreas protegidas de la UE que constituye la piedra angular del despliegue de la infraestructura verde de la UE. Dicha red está diseñada para proteger los hábitats y las especies más amenazadas. La red Natura 2000 también ofrece oportunidades para el desarrollo del turismo, el ocio, la agricultura, la silvicultura, la pesca sostenible y la acuicultura, así como medios naturales para el control de las inundaciones, la mitigación del cambio climático y la adaptación a este y la producción de otros servicios ecosistémicos. Estudios recientes han demostrado que la red Natura 2000 puede aportar beneficios considerables[38].

La creación de Natura 2000 ha quedado en gran medida culminada en lo que afecta a la superficie terrestre (y, como resultado de ello, más del 18 % de la masa continental de la UE ha quedado protegida). El progreso en la designación de zonas marinas para su protección ha sido más lento, aunque en la actualidad un 6 % de los mares y océanos de la UE están ya cubiertos por la red.

La mejora de la calidad del entorno en las regiones menos favorecidas incrementa su atractivo de cara a inversores externos y turistas y ayuda a fortalecer la identidad de esas regiones, pero se siguen observando deficiencias en la aplicación de las Directivas en cuestión, algo que se debe en parte a la falta de una financiación adecuada[39].

El despliegue de la IV en las zonas rurales de la UE puede dar lugar a una amplia gama de servicios ecosistémicos; no obstante, es necesario incrementar la inversión en este tipo de infraestructura y en torno a las zonas urbanas con objeto de incrementar los efectos beneficiosos de los servicios que produce, pese a que es probable que los costes sean mayores para un determinado nivel de protección de la naturaleza[40].

Los espacios urbanos verdes representan un buen ejemplo de este principio general. Estos espacios pueden mitigar los problemas de la contaminación y ayudar a absorber carbono de la atmósfera y de las aguas pluviales. Además, ofrecen sombra y, de ese modo, ayudan a limitar los aumentos de la temperatura, además de ser lugares muy importantes para la interacción social y la calidad de vida en general. El acceso a las zonas urbanas verdes presenta fuertes variaciones entre las ciudades de la UE (mapa 3.10). En muchas ciudades del oeste, el centro y el norte de Europa, los ciudadanos tienen acceso a extensos espacios verdes.

38 Comisión Europea (2013).

39 Tribunal de Cuentas Europeo (2017).

40 Vallecillo, S., Polce, C., Barbosa, A., Perpiña Castillo, C., Zulian, G., Vandecasteele, I., Rusch, G. y Maes, J. (2016).

Una parte considerable de la red Natura 2000 ocupa áreas urbanas funcionales

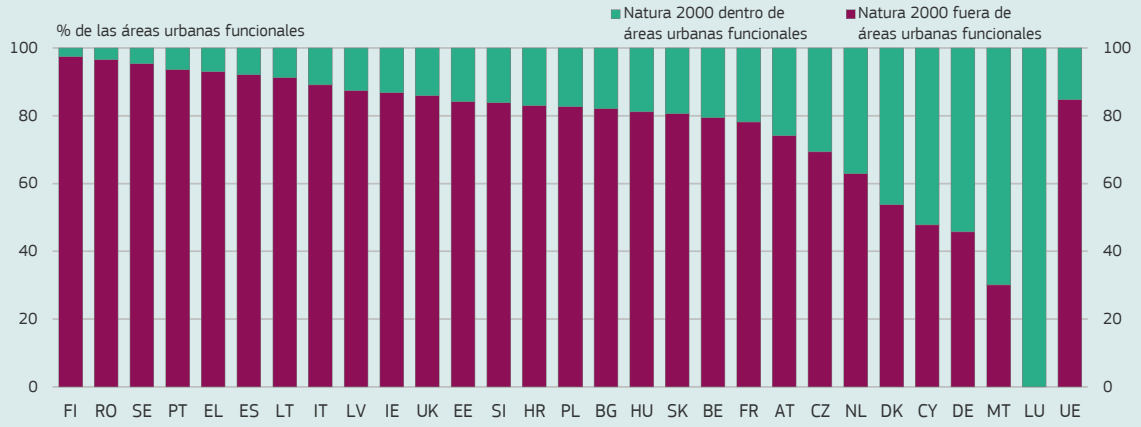
La infraestructura urbana verde —árboles, parques, techos verdes, jardines y bosques urbanos— ayuda a mejorar la calidad del aire, a reducir el ruido y a mitigar las temperaturas estivales extremas y el riesgo derivado de las inundaciones. Asimismo, proporciona una fuente de entretenimiento. Cabe destacar que quienes viven en barrios con una elevada densidad de árboles en las calles o con amplios espacios verdes manifiestan gozar de mejor salud que otros residentes. En este sentido, pese a que cada vez existe un reconocimiento mayor en torno a la importancia de la infraestructura urbana verde, a menudo se ignora la función de apoyo a la biodiversidad de las ciudades que pueden desempeñar las áreas protegidas. No obstante, cabe esperar que en un futuro próximo las ciudades ejerzan un papel cada vez más importante en la gestión de los ecosistemas vulnerables y de la biodiversidad.

Así queda demostrado si se vinculan los datos espaciales de las zonas urbanas con los lugares que forman parte de la red Natura 2000, un recurso clave para proteger la biodiversidad en la UE. Aunque algunas de las zonas incluidas en la red Natura 2000 están ubicadas en zonas remotas, la mayoría de ellas forman parte del paisaje circundante, incluso en las zonas urbanas. La superposición de los datos espaciales de las áreas urbanas funcionales[1] de la UE sobre la red Natura 2000[2] muestra que, en la práctica, 11 041 lugares de la red Natura 2000 ocupan como mínimo parcialmente áreas urbanas funcionales (AUF), un 15,2 % de la superficie total. Como cabría esperar, los países más urbanizados, como Malta o Bélgica, presentan un mayor porcentaje de lugares de la red Natura 2000 dentro de AUF que otros países como Finlandia o Suecia. Sin embargo, la configuración de la red también importa; a modo de ejemplo, Alemania ha creado una densa red de lugar protegidos de tamaño relativamente pequeño que, a menudo, se solapan con zonas urbanas.

1 http://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/urban-audit#ua11-14

2 Lugares incluidos en la red Natura 2000 (2016) (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/natura-8#tab-metadata)

Ilustración 3.13: Proporción de la red Natura 2000 que intersecta con áreas urbanas funcionales

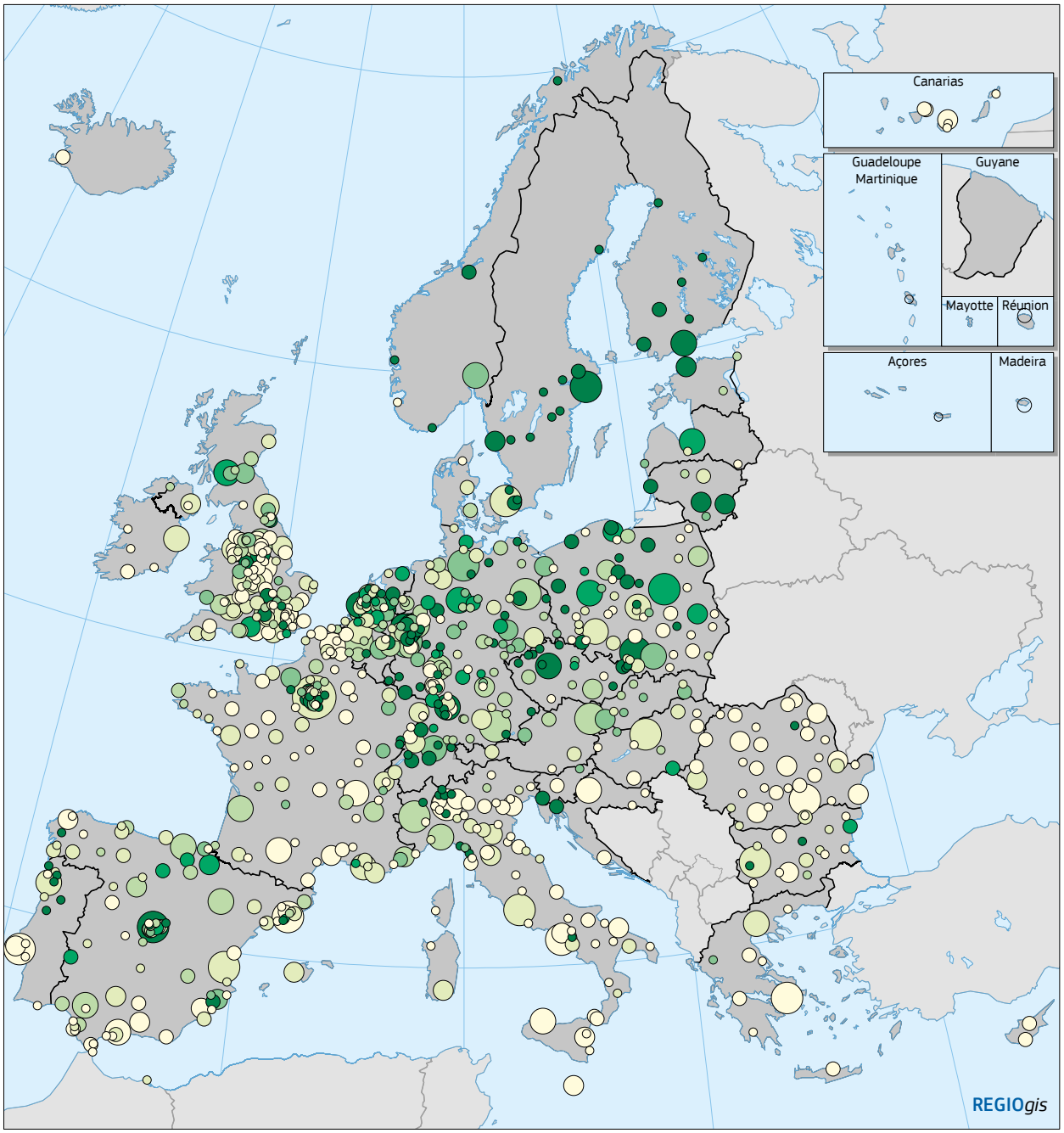


Todo el territorio de Luxemburgo está clasificado como área urbana funcional

Fuente: JRC

Por ejemplo, en Chomutov-Jirkov (República Checa), la población puede acceder a 13 000 hectáreas de espacio verde a menos de diez minutos a pie. Sin embargo, estos espacios tienen menos presencia en muchas ciudades del este y el sur de la UE, en parte debido al clima, que a menudo implica unos elevados costes de mantenimiento de estos espacios dada la necesidad de contar con amplios sistemas de riego.

Los espacios verdes urbanos también desempeñan un papel importante en la regulación de la calidad del aire, como demuestran numerosos estudios (Escobedo y Nowak, 2009; Litschke y Kuttler, 2008; Nowak et al., 2006; Nowak et al., 2013). El más reciente (Vizcaíno et al., 2017), que se centra en las



Mapa 3.10: Acceso a zonas verdes urbanas en las ciudades, 2012

Hectáreas

- < 10
- 10-15
- 15-20
- 20-25
- 25-30
- >= 30
- No se dispone de datos

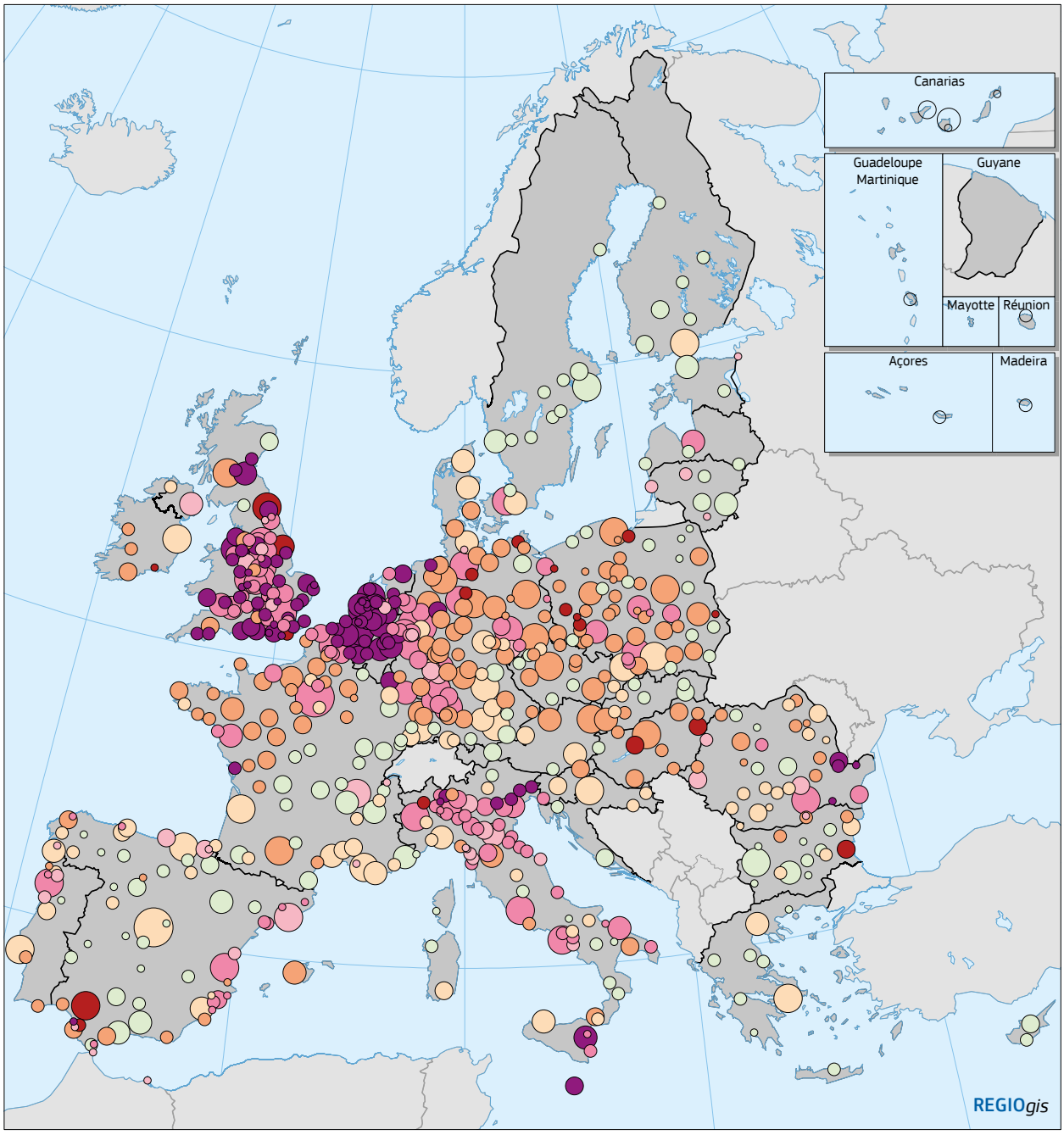
Población en centros urbanos

- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

Superficie mediana de zonas urbanas verdes y bosques a una distancia inferior a diez minutos a pie, ponderada según la población.
Fuente: Poelman (2016)

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.11: Porcentaje de concentración de NO_2 eliminado por la vegetación en las ciudades, 2010

Porcentaje

- Bajo de NO_2
- Baja capacidad de eliminación y porcentaje intermedio de NO_2
- Capacidad de eliminación intermedia y porcentaje intermedio de NO_2
- Alta capacidad de eliminación y porcentaje intermedio de NO_2
- Baja capacidad de eliminación y porcentaje alto de NO_2
- Capacidad de eliminación intermedia y porcentaje alto de NO_2
- Alta capacidad de eliminación y porcentaje alto de NO_2
- No se dispone de datos

Población de las áreas urbanas funcionales

- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

Fuente: JRC, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

áreas urbanas funcionales europeas[41], llega a la conclusión de que la contribución de los espacios urbanos verdes a la reducción de la concentración de NO_2 varía de forma considerable en la UE. En varias ciudades suecas (Gotemburgo, Uppsala, Umeå, Örebro y Jönköping), así como en Târgovişte (Rumanía), Vilnius (Lituania) y Ioannina (Grecia), más de la mitad de la concentración de NO_2 desaparece gracias a los espacios verdes (véase el mapa 3.11). Por el contrario, en muchas ciudades del sur del Reino Unido, Bélgica, los Países Bajos y el norte de Italia, la fracción eliminada es reducida como consecuencia de los bajos niveles de vegetación.

4.6 Inundaciones fluviales

Existe un riesgo significativo de que amplias zonas de Europa sufran un incremento de la frecuencia e incidencia de las inundaciones como resultado del cambio climático. Una eficaz gestión del agua, como exige la Directiva marco sobre el agua, ayudará a los Estados miembros a prepararse para los fenómenos meteorológicos extremos, que pueden causar daños sustanciales[42].

Después de la Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre inundaciones[43], aprobada en 2007, tiene la finalidad de crear una red paneuropea que pueda ayudar a los Estados miembros a identificar, evaluar y combatir el riesgo de inundación. Desde su introducción, la gestión del riesgo de inundación se ha fortalecido y se han desarrollado nuevos modelos y métodos para evaluar y/o gestionar el riesgo. Se ha instaurado un modelo de ejecución de los planes de gestión más sistemático, coordinado de integral, con una mejor comprensión de las prioridades y un debate mejor centrado, además de un mayor conocimiento del riesgo y el establecimiento de alianzas, que abarcan la protección civil y la planificación espacial y de uso del suelo, para reducir dicho riesgo.

Las inundaciones fluviales representan un peligro natural frecuente en Europa. El problema es motivo de preocupación, sobre todo, en las zonas urbanas, donde las pérdidas físicas y humanas pueden ser elevadas. El indicador de los efectos de las inundaciones desarrollado por Lund et al. (2013)[44] permite evaluar la repercusión de las inundaciones a nivel regional y urbano. La metodología tiene en cuenta tanto el riesgo natural estimado como la capacidad de la región o ciudad para mitigar el fenómeno y recuperarse de él. Al aplicarlo a las principales áreas urbanas funcionales europeas, el indicador muestra que, si bien el grado de afectación de las diferentes áreas varía según su ubicación y las características hidrológicas de los alrededores (aguas arriba), muchas ciudades de toda la UE se encuentran expuestas al riesgo de inundación (mapa 3.12). En varias áreas urbanas funcionales de los Países Bajos, Italia y Hungría, más de la mitad de la población estaría en riesgo si se repitiera la mayor inundación de los últimos 100 años. El riesgo también es alto en las áreas urbanas funcionales del sur de Alemania, Polonia, Rumanía, España y Francia.

5. La cooperación transfronteriza y la dimensión territorial de la política de cohesión

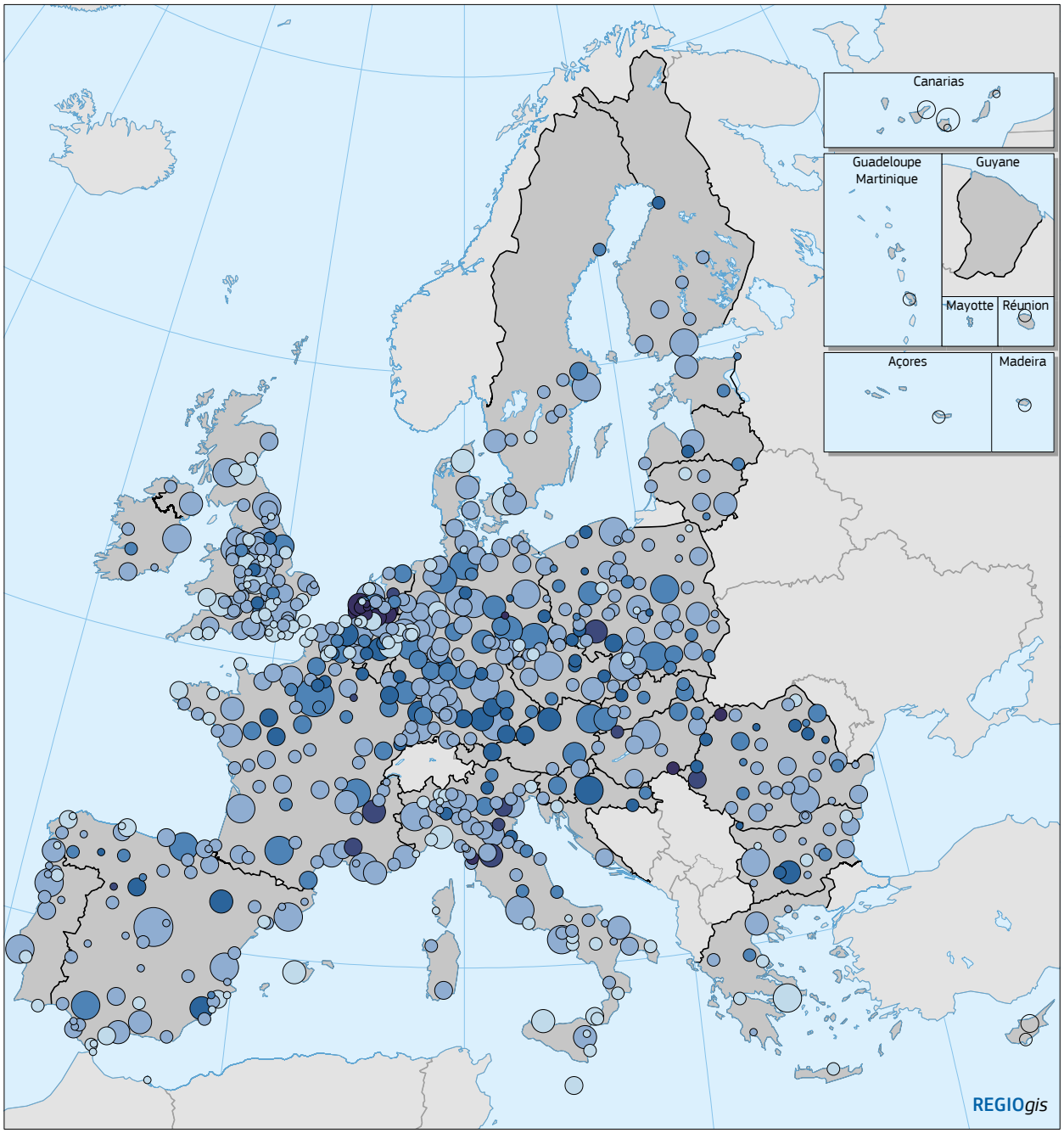
La UE se enfrenta a un número creciente de nuevos desafíos mundiales que ejercen un efecto significativo sobre la cohesión económica, social y territorial en Europa. Para responder a muchos de estos retos, la cooperación territorial Europea permite a los países y regiones identificar soluciones a los problemas comunes de las regiones fronterizas y otras áreas de cooperación funcionales.

41 Un área urbana funcional consta de una ciudad y la zona circundante desde la que la población se desplaza a trabajar a ella; puede consultarse la definición conjunta de la UE y la OCDE para este concepto en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:European_cities_–_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition.

42 En un escenario de ausencia de adaptación (es decir, suponiendo la continuidad de la protección actual contra inundaciones fluviales hasta el nivel del fenómeno más grave de los últimos 100 años), se calcula que los daños que sufriría la UE como consecuencia del efecto combinado del cambio climático y los cambios socioeconómicos aumentarían de 6 900 millones EUR anuales a 20 400 millones EUR anuales de aquí a la década de 2020, 45 900 millones para la década de 2050, y a 97 900 millones EUR hasta la década de 2080. Véase Rojas Mújica, R.F., Feyen L. y Watkiss, P. (2013).

43 Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la gestión de los riesgos de inundación en la Unión Europea, DO L 288, 6.11.2007.

44 Lung T., Lavalle C., Hiederer R., Dosio A. y Bouwer L. M. (2013).



Mapa 3.12: Población afectada por la mayor inundación en 100 años en las áreas urbanas funcionales

% de población de las áreas urbanas funcionales
- 0
- < 5
- 5-10
- 10-20
- 20-30
- >= 30
- No se dispone de datos

Población de las áreas urbanas funcionales
- < 100 000
- 100 000-250 000
- 250 000-500 000
- 500 000-1 000 000
- 1 000 000-5 000 000
- >= 5 000 000

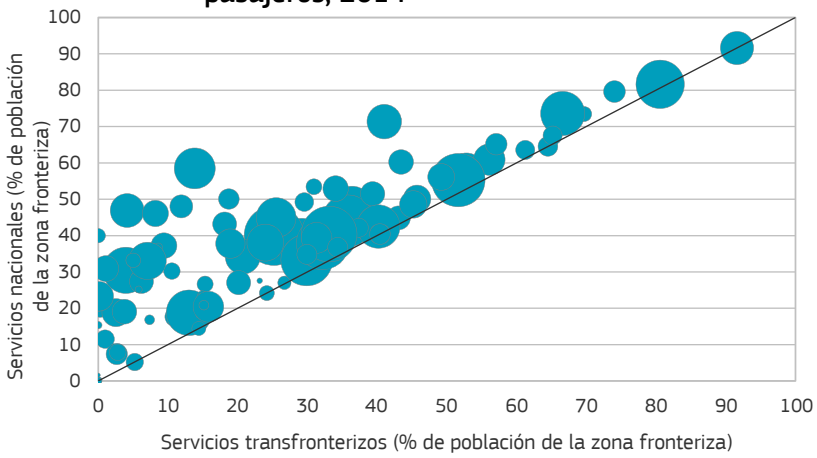
Fuente: JRC

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

5.1 Regiones fronterizas

Ilustración 3.14: Población de las zonas fronterizas con acceso a servicios ferroviarios de transporte de pasajeros, 2014



El tamaño de la burbuja está relacionado con la población de la zona fronteriza
Fuente: UIC, operadores ferroviarios, TomTom, OpenStreetMap, EuroGeographics, Eurostat, DG REGIO

A efectos analíticos, se definen como regiones fronterizas las regiones NUTS 3 ubicadas junto a (o cerca de) las fronteras terrestres y marítimas entre los Estados miembros de la UE y otros países. Existen dos tipos de regiones fronterizas: interiores (regiones ubicadas en las fronteras entre los Estados miembros de la UE y/o países del Espacio Europeo de Libre Comercio) y exteriores, es decir, regiones situadas en las fronteras entre un país de la UE y un país no perteneciente a la UE ni al Espacio Europeo de Libre Comercio (mapa 3.13).

Dado que es probable que los efectos de las fronteras disminuyan con la distancia a la frontera, la definición de regiones fronterizas se complementa con la de zonas fronterizas, que son aquellas que abarcan un espacio de 25 km a ambos lados de la frontera. Existe la posibilidad de definir indicadores para las regiones fronterizas, las zonas fronterizas o una combinación de ambas. Las regiones NUTS 3 que no se encuentran formalmente ubicadas a lo largo de fronteras terrestres pero que ocupan parcialmente un espacio de 25 km de ancho a lo largo de las fronteras también se consideran fronterizas.

En las últimas décadas, la integración entre los Estados miembros de la UE y con los países vecinos ha ido aumentando de manera progresiva. Sin embargo, pese a la eliminación de numerosos obstáculos institucionales y reglamentarios, las fronteras continúan obstruyendo la circulación de las mercancías, los servicios, las personas, el capital y las ideas, lo que impide la plena realización de los beneficios derivados de la integración.

En este contexto, la cooperación territorial europea ha desempeñado un importante papel en la mitigación de los efectos adversos de las fronteras interiores y ha logrado numerosos resultados concretos en las esferas de la seguridad transfronteriza, el transporte, la educación, la energía, la atención de la salud, la formación y la creación de empleo. Para el período 2014-2020 se han destinado 6 600 millones EUR a 60 programas de cooperación transfronteriza[45].

En 2014, en torno a una tercera parte de la población de la UE vivía en regiones fronterizas terrestres, cuyo PIB representaba aproximadamente un 28 % del total de la UE; esto implica un PIB per cápita equivalente al 88 % de la media de la UE. Tras este promedio se ocultan amplias variaciones, que reflejan las diferencias en el PIB per cápita existentes entre las diferentes partes de la UE. Las regiones fronterizas con un PIB per cápita elevado se encuentran en el norte y el oeste, y las que presentan un bajo nivel de PIB se ubican en el centro y el este de Europa.

Una investigación reciente ha identificado algunos de los principales obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo de las regiones fronterizas. A menudo existen disparidades socioeconómicas entre las regiones situadas a ambos lados de la frontera, lo que reduce las oportunidades de cooperación y dificulta la integración. En algunas regiones, los obstáculos físicos y una infraestructura de transporte deficiente limitan el acceso a los mercados y servicios del otro lado de la frontera; además, las diferencias culturales y lingüísticas pueden restringir la interacción entre los ciudadanos o las empresas. Las dificultades legales y/o administrativas también pueden

45 En el caso de las regiones fronterizas exteriores, el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) respalda la cooperación transfronteriza entre los países candidatos, los países candidatos potenciales y los Estados miembros de la UE, mientras que el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) apoya a las regiones de la UE que limitan al este y al sur con países de la vecindad europea.

Cuadro 3.1: Cambios demográficos en regiones fronterizas y no fronterizas, 2005-2015

2005-2015	Regiones fronterizas terrestres	Regiones no fronterizas	Total
UE-15			
Variación total	4	4,3	4,2
Variación vegetativa	0,7	1,4	1,2
Tasa de migración neta	3,4	2,9	3
UE-13			
Variación total	-3,5	-1,2	-2,5
Variación vegetativa	-1,5	-0,9	-1,3
Tasa de migración neta	-1,9	-0,3	-1,2
UE-28			
Variación total	1,3	3,6	2,8
Variación vegetativa	-0,1	1,1	0,7
Tasa de migración neta	1,4	2,5	2,1

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO

limitar el alcance de la integración regional y la movilidad laboral, incluso en zonas que constituyen potencialmente regiones funcionales.

Un estudio reciente[46] sugiere que si se suprimiera tan solo un 20 % de los obstáculos legales y administrativos existentes, el PIB de las regiones fronterizas podría aumentar hasta un 2 %. Las regiones situadas a lo largo de las fronteras de los países del centro de la UE y del Espacio Europeo de Libre Comercio pueden presentar un PIB más bajo debido a estos obstáculos (mapa 3.14).

El estado de la red viaria transfronteriza varía considerablemente en la UE. En algunos lugares, su estado es bueno, incluso mejor que en otros puntos de la región; así ocurre, por ejemplo, en las fronteras entre Bélgica y Francia o entre Bélgica y los Países Bajos (véase el mapa 3.15). En otros lugares, la red viaria transfronteriza es deficiente y limita la capacidad de las regiones para desarrollarse. Esto puede deberse a obstáculos geofísicos, como la cadena montañosa que forma la frontera entre Francia y España, aunque también puede reflejar la orientación de la política de transporte.

El acceso al transporte transfronterizo también es muy variable en toda la UE. Aunque en algunos casos el acceso a los servicios ferroviarios transfronterizos es tan bueno como en cualquier otro punto de la región (observaciones situadas en la diagonal de la ilustración 3.14), en muchos otros es más limitado (observaciones por encima de la diagonal).

Varias regiones fronterizas se enfrentan a desafíos demográficos más serios que otras zonas. Muchas de las situadas en la UE-13 han experimentado una pérdida de población sustancial en los últimos años como resultado tanto de la reducción vegetativa (lo que refleja el envejecimiento de su población) como de la emigración (cuadro 3.1). Entre 2005 y 2015, la población de las regiones fronterizas terrestres de la UE-13 se redujo un 3,5 % frente a un 1,2 % en las regiones no fronterizas; la emigración provocó una caída de población del 1,9 %, unida a una reducción vegetativa del 1,5 %.

La situación es diferente en la UE-15, donde la población aumentó tanto en la regiones fronterizas como en el resto, aunque a un ritmo ligeramente inferior, debido, en parte, a la menor incidencia de la emigración.

5.2 Cooperación interregional, transfronteriza y macrorregional

La cooperación interregional es necesaria para hacer frente de manera eficaz a los problemas comunes que afectan a la mayoría de las regiones en diferentes grados, posibilitar el intercambio de ejemplos de buenas prácticas y conocimientos especializados, crear redes y respaldar el análisis de los principales problemas a los que se enfrenta el desarrollo territorial. En la actualidad se encuentran operativos cuatro programas de cooperación interregional (Interreg EUROPE, INTERACT, URBACT y ESPON) que abarcan la totalidad de los Estados miembros de la UE y una serie de terceros países. El presupuesto conjunto de estos programas para el período 2014-2020 asciende aproximadamente a 1 000 millones EUR.

Además, existen quince programas de cooperación transfronteriza que agrupan a las regiones de diferentes países de la UE para abordar problemas comunes a ellas. Estos programas cuentan con una dotación presupuestaria total de 2 100 millones EUR en el presente período (mapa 3.16). Apoyan diversos tipos de proyectos relacionados con la innovación, el medio ambiente, el transporte, las comunicaciones y el desarrollo urbano sostenible. La cooperación transfronteriza puede ayudar a crear vínculos funcionales en un determinado ámbito, por ejemplo a través de estrategias para las cuencas de mar, el marco del Ártico y las estrategias macrorregionales. Al amparo del FSE, la cooperación transnacional contribuye a mejorar la aplicación de las políticas sociales y laborales, así como a introducir reformas que permiten

46 Camagni et al. (2017).



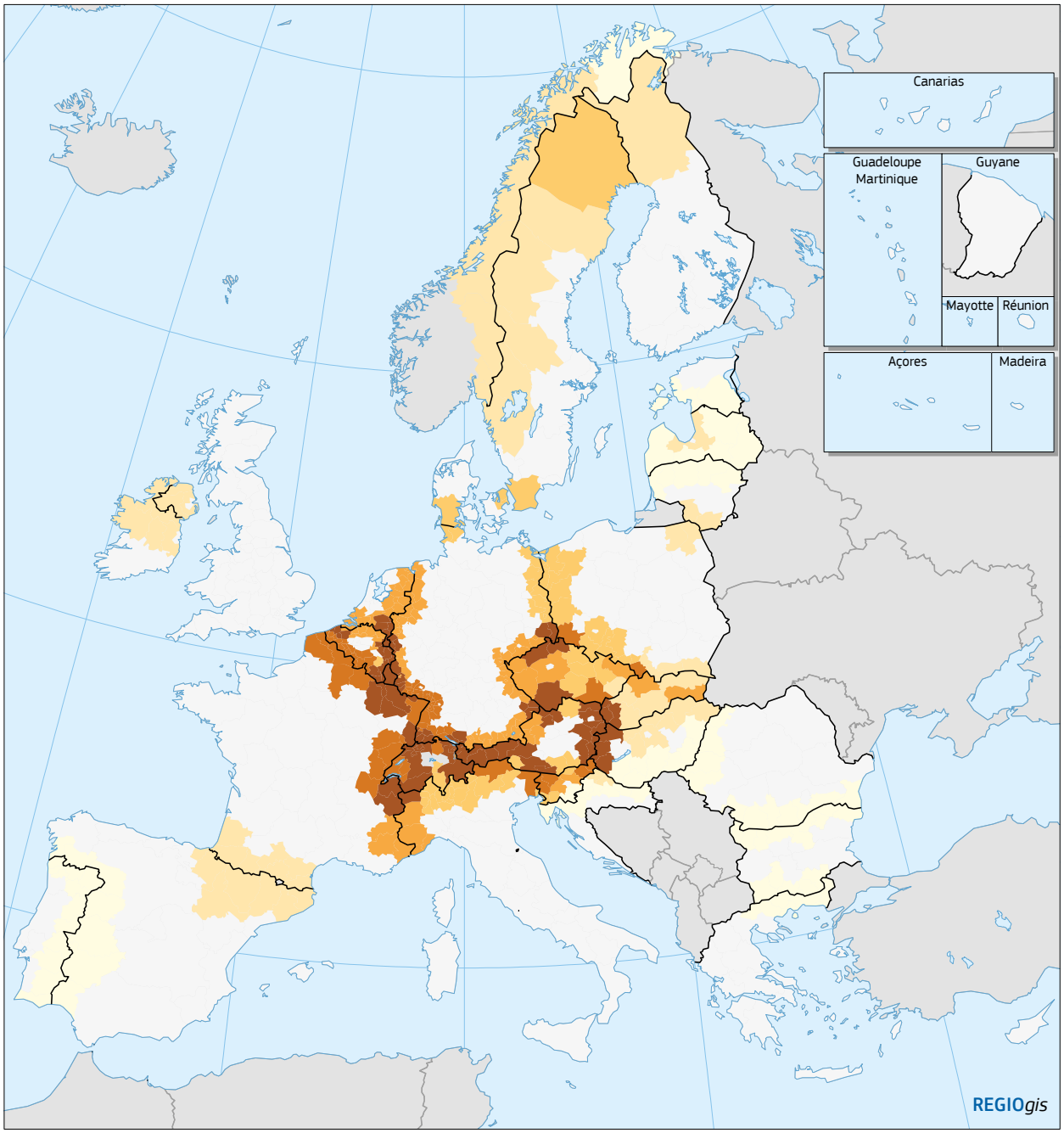
Mapa 3.13: Regiones fronterizas

Regiones NUTS 3

- Regiones fronterizas terrestres
- Regiones fronterizas marítimas
- Regiones fronterizas terrestres y marítimas

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.14: Pérdida de PIB en las regiones fronterizas terrestres NUTS 3 como consecuencia de obstáculos transfronterizos

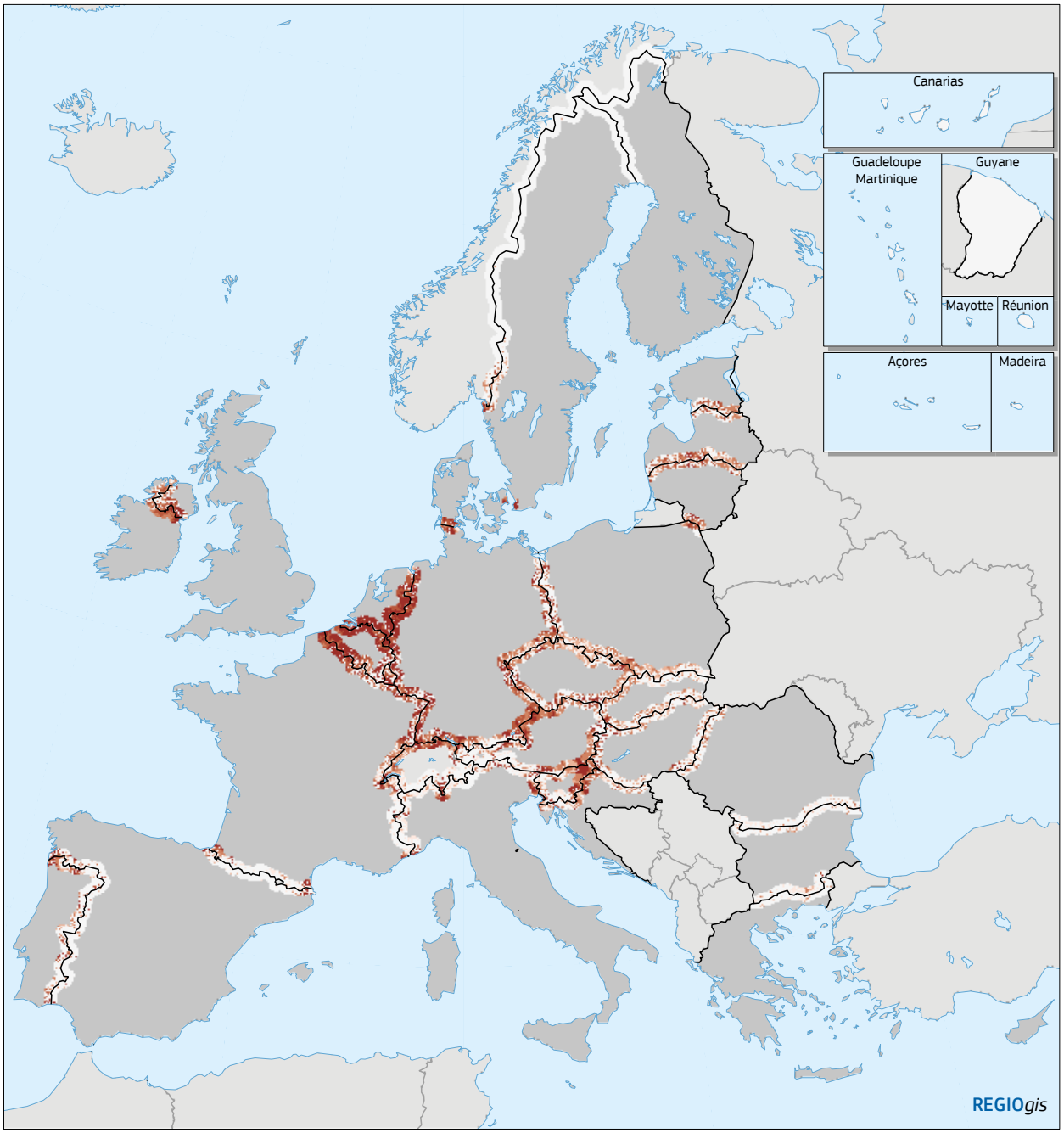
Pérdida total de PIB como porcentaje del PIB de las regiones NUTS 3

- < 3
- 3,1-6
- 6,1-9
- 9,1-12
- 12,1-15
- > 15

Fuente: «Estudio Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions», Politecnico di Milano, 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.15: Eficiencia de la red de carreteras transfronteriza en las zonas fronterizas, 2015

Ratio entre 0 y 1

- 0,00-0,35
- 0,36-0,40
- 0,41-0,45
- 0,46-0,50
- >= 0,50
- Sin población/sin datos

Fuente: JRC

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

a las partes interesadas aprender de la experiencia y las buenas prácticas existentes en otros países.

Las estrategias macrorregionales son una forma de cooperación territorial entre países que ayuda a mejorar la aplicación de las políticas de la UE. Dichas estrategias también están diseñadas para hacer frente a problemas comunes, como los relacionados con el medio ambiente o el cambio climático. Asimismo, las estrategias macrorregionales pueden proporcionar un marco adecuado para la cooperación transfronteriza en el plano institucional. Sin embargo, no se financian directamente a través de la política de cohesión, sino que su objetivo es mejorar la utilización de las fuentes de financiación existentes (por ejemplo, los Fondos EIE o los programas Horizonte 2020, COSME y LIFE), las instituciones y la aplicación de la legislación vigente.

Desde la aprobación de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico (EUSBSR) por parte del Consejo Europeo en 2009, se han desarrollado otras tres estrategias macrorregionales: la estrategia de la UE para la cuenca del Danubio (EUSDR) en 2011, la estrategia de la UE para la región del Adriático y el Jónico (EUSAIR) en 2014 y la estrategia de la UE para la región Alpina (EUSALP) en 2016 (mapa 3.16).

En la actualidad, diecinueve países de la UE y ocho terceros países están involucrados en estrategias macrorregionales, que se han convertido en un componente fundamental del marco de política de la UE. Estas estrategias han incrementado el interés en la cooperación territorial y la cohesión, así como la conciencia del valor añadido que aportan. Se han traducido en una mayor coordinación y un fortalecimiento de la cooperación en diversos ámbitos (como la navegabilidad, la energía y el cambio climático), y han intensificado la cooperación con los terceros países, ayudando a mitigar posibles efectos adversos en las fronteras exteriores de la Unión.

Todas las estrategias macrorregionales han logrado resultados concretos:

- EUSBSR: se está mejorando la calidad del agua del Mar Báltico y se está reduciendo el aporte de nutrientes a través de proyectos como PRESTO o Interactive water management (IWAMA), al tiempo que la red SUBMARINER fomenta un uso más innovador y sostenible de los recursos marinos.

- EUSDR: la gestión coordinada del agua en la cuenca del río Danubio, mediante proyectos como SEERISK, está reduciendo el riesgo de daños provocados por inundaciones; por su parte, una serie de proyectos como FAIRWAY y DARIF contribuyen a reducir los cuellos de botella de la navegabilidad y a mejorar la seguridad de la navegación.

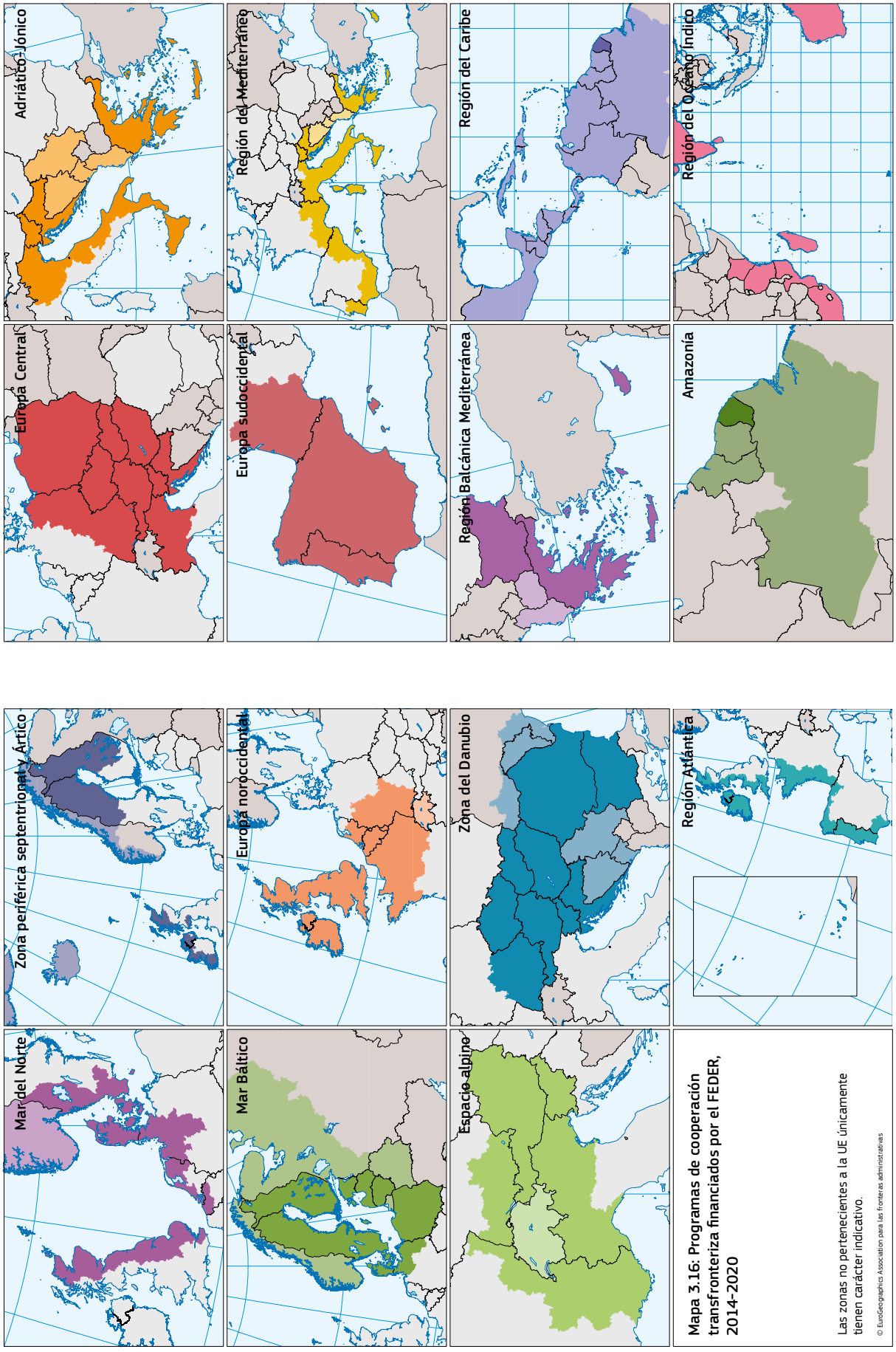
- EUSAIR: la cooperación con los países de la UE en temas de interés común está ayudando a los países participantes de los Balcanes Occidentales a prepararse para la adhesión a la UE; los corredores verdes y azules que unen la tierra y el mar en los mares Adriático y Jónico han sido identificados como zonas en las que se deberían emprender proyectos estratégicos para lograr un crecimiento económico sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

- EUSALP: proyectos como «mountErasmus» están ayudando a crear un espacio educativo transfronterizo para la formación profesional dual en la región alpina, mientras se desarrolla el sistema de información transfronteriza «AlpinfoNet» con objeto de mejorar el transporte de pasajeros en la región.

5.3 Desarrollo local, urbano y metropolitano

La política de cohesión fomenta la adopción de enfoques integrados y locales para impulsar la cohesión económica, social y territorial, reconociendo al mismo tiempo el papel que desempeña el desarrollo urbano sostenible en la realización de los objetivos globales de la UE. Para posibilitar una mayor flexibilidad en la adaptación de la provisión de los Fondos EIE a las necesidades territoriales, se establecieron mecanismos de ejecución nuevos y mejorados de cara al período de programación 2014-2020, en particular la inversión territorial integrada (ITI) y el desarrollo local participativo.

Casi un 9 % del presupuesto de la política de cohesión (en torno a 31 000 millones EUR) se ha asignado al desarrollo territorial y urbano integrado en el período en curso; la mayor parte de estos fondos (25 500 millones EUR) provienen del FEDER y el resto de los Fondos EIE. Más de la mitad del total de esta financiación se proporciona a través de los nuevos instrumentos territoriales. En términos globales, los nuevos mecanismos territoriales se están utilizando en unos 150 programas, y están permitiendo mejorar los vínculos entre las estrategias locales y los objetivos temáticos definidos en los programas.



Mapa 3.16: Programas de cooperación transfronteriza financiados por el FEDER, 2014-2020

Las zonas no pertenecientes a la UE únicamente tienen carácter indicativo.

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

La lógica de la aplicación de enfoques integrados locales está relacionada con la integración territorial, con la integración temática, con la combinación de diferentes recursos financieros o con el conocimiento institucional.

- Integración territorial: alrededor de la mitad de las estrategias integradas se apoyan en un enfoque funcional; en virtud de dicho enfoque, los mecanismos de coordinación horizontal ayudan a mejorar la gobernanza de un área funcional y fomentan la creación de vínculos entre las zonas urbanas y rurales o incluso transfronterizos, si bien esto también requiere, a menudo, nuevos mecanismos de coordinación entre las unidades administrativas involucradas.

Agenda urbana para la UE

La agenda urbana para la UE, que está diseñada para fortalecer la dimensión urbana en la formulación de políticas de la UE, es otro de los instrumentos surgidos del enfoque territorial integrado.

La agenda urbana tiene el objetivo de promover la cooperación entre los Estados miembros, las ciudades, la Comisión Europea y otras partes interesadas a fin de maximizar el potencial de crecimiento de las ciudades y hacer frente a los problemas sociales, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida en las zonas urbanas. Se han creado asociaciones en torno a doce temas prioritarios para la UE y las zonas urbanas; la intención es identificar problemas comunes y recomendar (a la UE, a los Estados miembros y a las ciudades) planes de acción para abordarlos. La acción en cuestión podría adoptar la forma, por ejemplo, de una propuesta de modificación de una Directiva de la UE o de los nuevos Fondos EIE, o de ampliar y ejecutar a mayor escala un proyecto que haya arrojado resultados satisfactorios.

La agenda urbana debería dar lugar a una regulación y una financiación más eficaces, mejor adaptadas a las necesidades y a las que resulte más sencillo acceder, así como a un conocimiento de mayor calidad (a través de una mayor cantidad de datos, ejemplos de buenas prácticas o proyectos e intercambio de experiencias).

Un nuevo sitio web («La agenda urbana para la UE») permite a las partes interesadas realizar aportaciones a la agenda urbana en su conjunto o a asociaciones especificas.

- Integración temática: la ITI se diseñó expresamente para combinar las inversiones realizadas bajo diferentes ejes prioritarios o procedentes de diversos programas, puesto que una estrategia respaldada a través de un eje prioritario pluritemático integrado solamente se puede financiar a través de un programa. Como resultado de ello, las estrategias aplicadas a través de la ITI incluyen, en promedio, un mayor número de objetivos temáticos que las que se aplican a través de un eje prioritario.

- Combinación de diferentes fuentes de financiación: el FEDER proporciona, en la mayoría de los casos, el grueso de los fondos, junto con el FSE; sin embargo, el resto de los Fondos EIE, otros instrumentos de la UE y otras fuentes de financiación nacionales o regionales, tanto públicas como privadas, pueden realizar una contribución significativa en algunos Estados miembros, sobre todo para financiar las estrategias ITI. En la mayor parte de los casos, las estrategias se financiarán mediante subvenciones a fondo perdido, aunque los instrumentos financieros también revisten importancia en varias estrategia o para determinados tipos de inversión, como la destinada a mejorar la eficiencia energética.

- Conocimiento institucional: el proceso de planificación estratégica y, más concretamente, los requisitos de delegación en favor del desarrollo urbano sostenible y el desarrollo local participativo han conducido en varios Estados miembros a la creación de nuevos mecanismos de colaboración y órganos responsables de la selección de proyectos y otras tareas. En otros Estados miembros, esta delegación también ha dado lugar a medidas de capacitación y asesoramiento, como el establecimiento de nuevos órganos o departamentos internos encargados de apoyar la adopción de decisiones de las autoridades urbanas.

Empoderamiento de las ciudades: desarrollo urbano sostenible

La dimensión urbana ocupa un lugar central en la política de cohesión; durante el período 2014-2020, al menos el 50 % de los fondos del FEDER se invierte en zonas urbanas. Alrededor de 14 500 millones EUR (un 8 %) del presupuesto total del FEDER se ha destinado directamente a apoyar más de 900 estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado, que han contado además con una financiación considerable del FSE y de

otras fuentes tanto nacionales como de la UE en diversos Estados miembros.

Se ofrecieron tres opciones para que los Estados miembros aplicaran sus estrategias de desarrollo urbano sostenible en el período actual: a través de un eje prioritario pluritemático específico, un programa dedicado o la utilización del nuevo instrumento ITI. Las ITI se han ido introduciendo con relativa lentitud, pero ya se han adoptado en trece Estados miembros en los que ya existían programas nacionales y mecanismos de planificación espacial que funcionaban de manera satisfactoria o en los que se proporcionó asistencia técnica para ayudar a desarrollar las estrategias en cuestión.

Más allá de las fronteras administrativas: inversiones territoriales integradas (ITI)

La política de cohesión presta una atención especial a las características socioeconómicas concretas de las áreas funcionales, posibilitando una amplia variedad de inversiones y promoviendo la adopción de estrategias integradas orientadas a responder a necesidades específicas.

A pesar de su novedad, la ITI se está utilizando de manera flexible para intervenciones locales pluridimensionales destinadas a hacer frente a problemas territoriales complejos en trece Estados miembros. Además, ha sido adoptada por unas 150 estrategias territoriales diferentes, que no solo se diseñaron para las regiones administrativas con el fin de sustituir los programas regionales sino también para las áreas funcionales, como las zonas rurales remotas y con población dispersa, las islas y zonas costeras, los entornos naturales protegidos y las áreas urbanas funcionales.

Fortalecimiento de las comunidades locales: el desarrollo local participativo

El desarrollo local participativo se ha introducido en la política de cohesión como un instrumento voluntario, ampliando el planteamiento actual del programa LEADER con respecto al desarrollo rural y las políticas pesqueras; su enfoque territorial depende en gran medida de la coordinación con el Feader y el FEMP. Los mecanismos complementarios suelen ir dirigidos a zonas rurales en cuyas proximidades existen ciudades o pueblos de tamaño pequeño o mediano, mientras que algunos Estados miembros recurren al FEDER y al FSE para apoyar medidas participativas de carácter urbano orientadas a la inclusión social y la regeneración urbana.

Iniciativa de programación conjunta «La Europa urbana»

La iniciativa de programación conjunta «La Europa urbana» es una red de Estados miembros y países asociados a la UE que pretende ofrecer respuestas al enorme desafío que plantea la urbanización en Europa y otros lugares del mundo. Fue una de las diez iniciativas de programación conjunta que se pusieron en marcha a finales de 2011 tras la decisión del Consejo Europeo de abordar aquellos desafíos a los que no es posible hacer frente de manera eficaz si los países actúan a título individual. La idea es que esta iniciativa debiera impulsar un programa transnacional de investigación e innovación entre los países europeos; dicho programa debería ser independiente de los programas de investigación e innovación creados por la Comisión Europea, pero también debería complementarlos y colaborar con ellos. Aparte de encontrar soluciones para los retos en cuestión, la visión de la iniciativa es hacer realidad el Espacio Europeo de Investigación a través de una mayor colaboración entre los Estados miembros.

Desde 2012, la iniciativa de programación conjunta «La Europa urbana» ha publicado convocatorias anuales conjuntas que han dado lugar a la ejecución de 50 proyectos con unos 200 participantes, entre los que figuran investigadores, expertos en materia urbanística y la sociedad civil. La iniciativa ha puesto en marcha asimismo la creación de una plataforma para la participación de las partes interesadas, cuya finalidad será facilitar la aplicación de su agenda estratégica de investigación e innovación a través de la implicación de nuevos países y ciudades. La plataforma respaldará la experimentación de diferentes tipos de medidas y formas diversas de cooperación, además de movilizar a las partes interesadas y ofrecer un foro para reflexionar sobre las políticas urbanas.

Capítulo 4

La mejora de las instituciones

- Existen pruebas sustanciales de que la calidad de gobierno influye en el desarrollo económico y social en toda la UE, y de que constituye un factor muy importante para el crecimiento regional.
- El modo en que se aplican las regulaciones nacionales y el efecto que ejercen estas sobre el desarrollo varía en el seno de cada país, reflejando los diferentes niveles de eficiencia de las autoridades regionales y locales. La capacidad institucional afecta al logro de los objetivos de las políticas a largo plazo y a la capacidad para introducir reformas estructurales que puedan impulsar el crecimiento y el empleo.
- Continúa existiendo una percepción generalizada de corrupción en varios Estados miembros de la UE, un elemento que erosiona la confianza en los gobiernos y sus políticas. En numerosas regiones de la UE, la contratación pública se encuentra expuesta al riesgo de corrupción y la falta de competencia, como lo demuestran varios casos en los que se adjudicaron contratos en el marco de convocatorias a las que solamente se había presentado una oferta.
- Para combatir la corrupción es fundamental contar con autoridades públicas profesionales e imparciales; no obstante, el grado en que la meritocracia es un rasgo característico del sector público, en lugar del nepotismo, varía notablemente de unos Estados miembros de la UE a otros, así como en el seno de cada uno de ellos.
- En el norte de Europa resulta más sencillo hacer negocios que en cualquier otra parte de la UE; sin embargo, los países del centro y el este de Europa están realizando esfuerzos considerables para avanzar en esta materia. El nivel de facilidad para hacer negocios varía significativamente entre regiones en varios países, lo que apunta a la existencia de diferencias en la capacidad administrativa de los gobiernos regionales y locales.
- En numerosas partes de la UE, los gobiernos han realizado progresos importantes en la provisión de acceso a servicios electrónicos, aunque no se ha prestado la suficiente atención a su calidad y facilidad de utilización, lo que limita su uso y su crecimiento.
- Un marco institucional propicio es importante para facilitar la creación de nuevas empresas y mejorar la eficacia del apoyo de la política de cohesión al espíritu empresarial y a la creación de empresas emergentes.

Capítulo 4

La mejora de las instituciones

1. La buena gobernanza afecta al crecimiento económico y la calidad de vida

Según las teorías económicas dominantes[1], el crecimiento económico es el resultado de tres factores: capital físico, capital humano (o trabajo) e innovación (o progreso técnico). En gran medida, las inversiones realizadas en estas áreas ha dado sus frutos en términos de una mayor convergencia[2]. No obstante, parece haberse producido un cierto descenso de la rentabilidad de la inversión en todas ellas y en la variación que explican del crecimiento económico de las regiones de la UE[3]. Esto sugiere que quizá se esté pasando por alto un factor importante que subyace al crecimiento. De acuerdo con diversos estudios, ese factor es la calidad de gobierno.

En los últimos años, numerosos estudios han puesto de relieve la importancia que reviste este elemento para los resultados económicos, y el hecho de que la mala calidad de gobierno en las zonas atrasadas de la UE representa un obstáculo significativo para el desarrollo. De hecho, se ha detectado que no solo perjudica al crecimiento económico, sino también a la rentabilidad de la inversión de la política de cohesión y a la competitividad regional, al tiempo que un gobierno corrupto o ineficiente socava el potencial innovador y empresarial regional. También se ha descubierto que la baja calidad de gobierno afecta al comportamiento medioambiental regional y a las decisiones relativas a la inversión pública, y supone una amenaza para la inclusión y la participación en el proceso político[4].

La calidad institucional es, por varias razones, un factor determinante de la inversión y, en particular, de la inversión extranjera directa (IED). En primer lugar, la buena gobernanza está asociada a un mayor crecimiento económico, lo que debería atraer mayores flujos de IED. En segundo lugar, una baja calidad de las instituciones que posibilite la corrupción supone un coste añadido para las inversiones y reduce los beneficios. En tercer lugar, el elevado coste irrecuperable asociado a la IED implica que los inversores son muy sensibles a la incertidumbre política inherente a los entornos de baja calidad institucional[5].

Se ha llegado a la conclusión de que la buena calidad de gobierno reviste una importancia crucial para el bienestar de una sociedad, y existe un amplio consenso en torno al hecho de que la buena gobernanza representa un requisito previo para lograr incrementos sostenibles de los niveles de vida a largo plazo. También se ha encontrado que la calidad de gobierno ejerce una poderosa influencia sobre la salud de la población, su acceso a los servicios básicos, la confianza social y la legitimidad política. Esto ayuda a explicar por qué varían las condiciones de vida entre países y regiones que presentan un nivel de PIB per cápita muy similar[6].

Unas instituciones de buena calidad se pueden definir como aquellas que se caracterizan por la «*ausencia de corrupción, un enfoque óptimo en lo que respecta a la competencia y a la política de contratación pública, un marco jurídico eficaz y un sistema judicial eficiente e independiente. [...] una sólida capacidad institucional y administrativa, que reduce la carga administrativa y mejora la calidad de la legislación*» (Comisión Europea, 2014, p. 161). Esta amplia definición está en consonancia con diversos estudios académicos que consideran la buena gobernanza como un ejercicio imparcial del poder público, centrado en la aplicación de políticas y no en el contenido de estas o en el proceso democrático que conduce a su adopción[7].

En resumen, existe un consenso creciente en torno al hecho de que la calidad de gobierno y de las instituciones constituye una condición previa fundamental para lograr incrementos sostenidos en los niveles de prosperidad, bienestar y cohesión territorial en la UE.

1 Teoría neoclásica del crecimiento: Solow (1956); Swan (1956); enfoque del crecimiento endógeno: Romer (1986): Lucas (1988).

2 Weterings et al. (2003); Becker et al. (2010); Pellegrini et al. (2013).

3 Rodríguez-Pose (2016a y 2016b).

4 Rodríguez-Pose y Garcilazo, (2015), Rodríguez-Pose y Di Cataldo, (2015), Annoni, (2013), Nistotskaya et al. (2015), Halkos et al., (2015), Crescenzi et al. (2016), Sundström y Wängnerud, (2014).

5 Kaufman et al. (1999), Wei (2000), Habib y Zurawicki (2002), Kaufmann y Kraay (2002), Kinoshina y Campos (2003), Levchenko (2004), Walsh y Yu (2010).

6 Dahlström et al. (2015); Acemoglu y Robison (2012), North (1990); Ostrom (1990); Rothstein (2011) y Holmberg y Rothstein (2012), Dellepiane-Avellaneda (2010), Halleröd et al. (2013); Uslaner (2008); Tavits (2008); Svallfors (2013).

7 Rothstein y Teorell (2008).

2. La calidad de gobierno varía sustancialmente en Europa

La gobernanza engloba las tradiciones e instituciones a través de las que se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el que se eligen, controlan y cambian los gobiernos; la capacidad de formular y aplicar eficazmente políticas adecuadas; y el respeto de los ciudadanos hacia las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos[8]. El entorno institucional de un país depende de la eficiencia y del comportamiento de las partes interesadas públicas y privadas[9].

El Banco Mundial elabora cada año los indicadores mundiales de gobernanza, que abarcan más de 200 economías, para mostrar la calidad de las instituciones responsables de la gobernanza. La propia gobernanza se define con arreglo a una serie de dimensiones relacionadas con la rendición de cuentas, la estabilidad política, la eficacia del gobierno, la calidad reglamentaria, la confianza en las instituciones, la ausencia de violencia y el control de la corrupción. Las ilustraciones 4.1 y 4.2 muestran las variaciones registradas entre 1996 y 2015 en los indicadores de la eficacia del gobierno y la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

El indicador de eficacia del gobierno tiene en cuenta las políticas gubernamentales, la calidad de los servicios públicos prestados y el grado de independencia de la administración pública frente a las presiones políticas, así como la credibilidad del gobierno. Todos estos elementos contribuyen a crear un entorno político con la estabilidad necesaria para impulsar un crecimiento económico sostenido.

Los países de la UE con mejores niveles de eficacia gubernamental en 2015 fueron Dinamarca, los Países Bajos, Finlandia y Suecia. Los gobiernos menos eficaces eran los de Rumanía, Bulgaria, Grecia e Italia. La diferencia entre estos dos grupos era muy importante. Mientras Dinamarca, los Países Bajos, Finlandia y Suecia se encontraban entre los diez países con mejores resultados del mundo, Rumanía quedaba clasificada por debajo de la media mundial.

Entre 1996 y 2015, la eficacia del gobierno disminuyó en siete países de la UE (Luxemburgo, Austria, Bélgica, España, Hungría, Italia y Grecia) y aumentó en ocho, todos ellos pertenecientes a la UE-13 —principalmente Letonia, Lituania y Estonia, que ascendieron hasta ocupar la parte intermedia de la clasificación de la UE—. Entre los Estados miembros con gobiernos menos eficaces, la situación mejoró en Rumanía, Bulgaria y Croacia y empeoró en Grecia, Italia y Hungría.

El hecho de garantizar oportunidades para la participación democrática y el respeto por las normas de una sociedad, sus instituciones y sus derechos civiles ayuda a que la población confíe en la legitimidad de las medidas adoptadas por los líderes políticos y a generar el apoyo que estos necesitan para ser eficaces[10].

El indicador de la confianza de los ciudadanos en las instituciones está relacionado con la confianza que tiene la población en las normas sociales (como la ejecución de los contratos o los derechos de propiedad), las instituciones sociales (la policía y los tribunales) y su propia seguridad (medida a través de la probabilidad de que los ciudadanos resulten afectados por la delincuencia y la violencia). Este indicador muestra un patrón similar al de la eficacia del gobierno (véase la ilustración 4.2). En los primeros puestos de la clasificación se encuentran Finlandia, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos; en el otro extremo, Rumanía y Bulgaria. Una vez más, los tres países bálticos muestran la mejora más destacada y ascienden a la parte media de la clasificación de la UE; Croacia también ha experimentado una mejora similar, aunque permanece en la parte inferior.

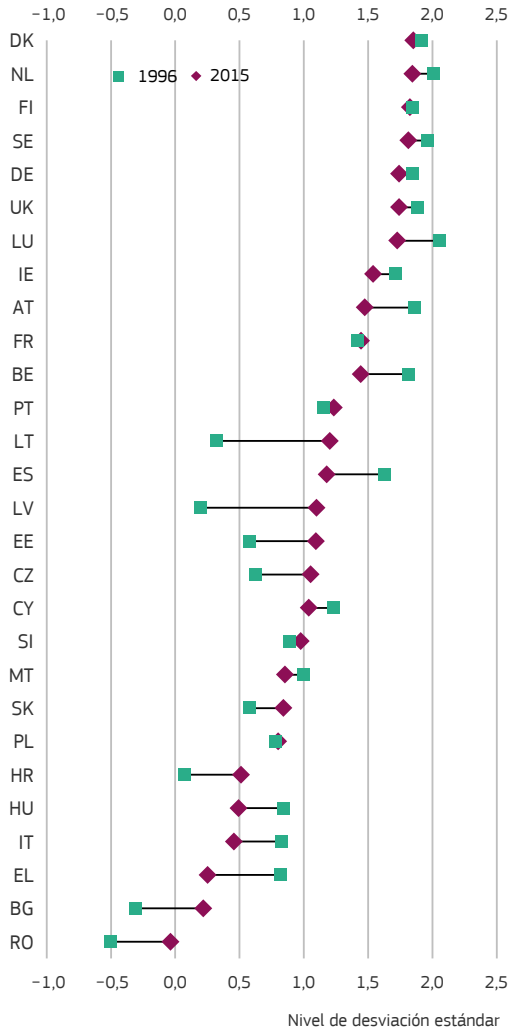
Existe una correlación estrecha entre la eficacia del gobierno y la competitividad económica (ilustración 4.3). No obstante, pese a que los países más competitivos tienden a tener los gobiernos más eficaces, las economías de la UE que más rápido han crecido en los últimos años (Bulgaria, Rumanía y Polonia) son precisamente aquellas en las que los gobiernos son menos eficaces. Esto puede sugerir que en las fases iniciales del desarrollo puede haber otros factores que tengan un peso mayor, pero que para lograr un crecimiento sostenido es necesario mejorar la calidad de gobierno. La correlación entre la eficacia del gobierno y los niveles globales de satisfacción también es muy estrecha y confirma la importancia que tiene la calidad de gobierno en la vida de los ciudadanos (véase la ilustración 4.4).

8 http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc

9 Foro Económico Mundial (2017).

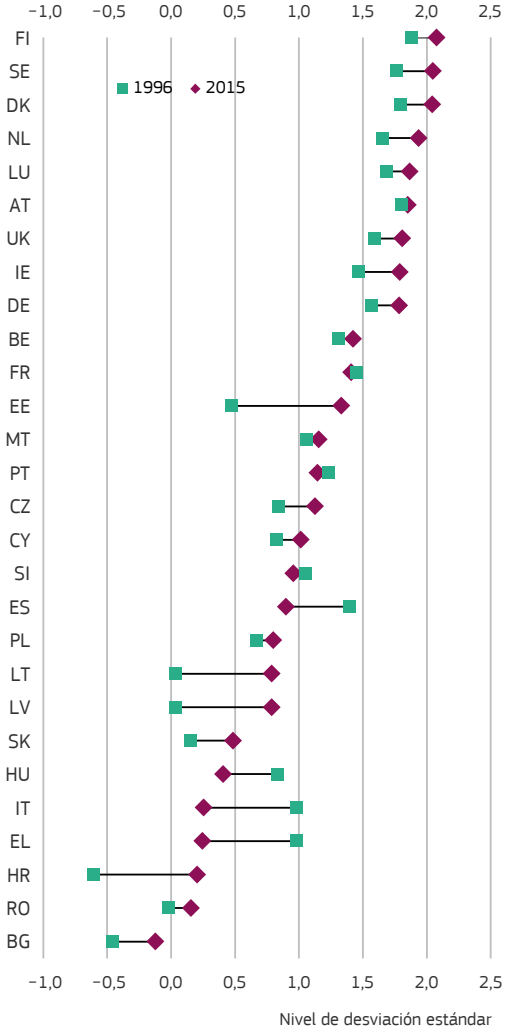
10 http://www.sgi-network.org/docs/2016/basics/SGI2016_Overview.pdf

Ilustración 4.1: Eficacia del gobierno en 1996 y 2015



Fuente: Indicadores del Banco Mundial sobre la eficacia del gobierno

Ilustración 4.2: Confianza de los ciudadanos en las instituciones en 1996 y 2015



Fuente: Indicadores del Banco Mundial sobre el imperio de la ley, 2015

Se observan variaciones significativas entre regiones en cuanto a la calidad de gobierno, que reflejan el modo en que se aplican las regulaciones nacionales y las diferencias de eficiencia de las autoridades regionales y locales en este aspecto. Es muy importante tener también en cuenta dichas diferencias a la hora de evaluar la calidad de la gobernanza en relación con el desarrollo económico y social. Para ello, se puede utilizar un índice regional europeo de la calidad de gobierno[11], elaborado por el Instituto de Calidad del Gobierno de Gotemburgo, que mide las percepciones de las personas al respecto en diferentes esferas de política (véase el mapa 4.1).

La percepción sobre la calidad de gobierno varía de manera acusada tanto entre Estados miembros de la UE como dentro de estos. Los ciudadanos de Suecia, Finlandia, Dinamarca, los Países Bajos y Alemania

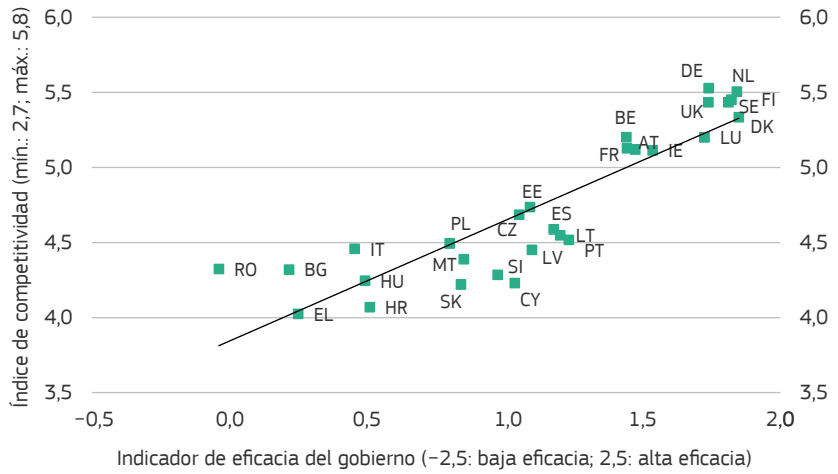
11 El índice de calidad de gobierno se basa en una amplia encuesta sobre las percepciones de los ciudadanos acerca de los servicios del sector público (educación, sanidad, aplicación de la ley) a partir de su propia experiencia. En concreto, el índice mide el grado en que la población siente que los servicios en cuestión no se ven afectados por la corrupción, son de buena calidad y se puede acceder a ellos de manera imparcial.

son los que tienen una percepción más positiva sobre la calidad y la imparcialidad de su educación, sanidad y aplicación de la ley. Las personas residentes en Rumanía, Bulgaria e Italia son las menos positivas.

El índice muestra la mayor variación entre regiones en España, Italia, Bélgica, Rumanía, Bulgaria, Hungría y la República Checa. Esto sugiere que la calidad de los servicios prestados a nivel local puede ser muy diferente en países cuyas regiones gozan de una relativa autonomía política y administrativa (como España, Italia y Bélgica) así como en países más centralizados.

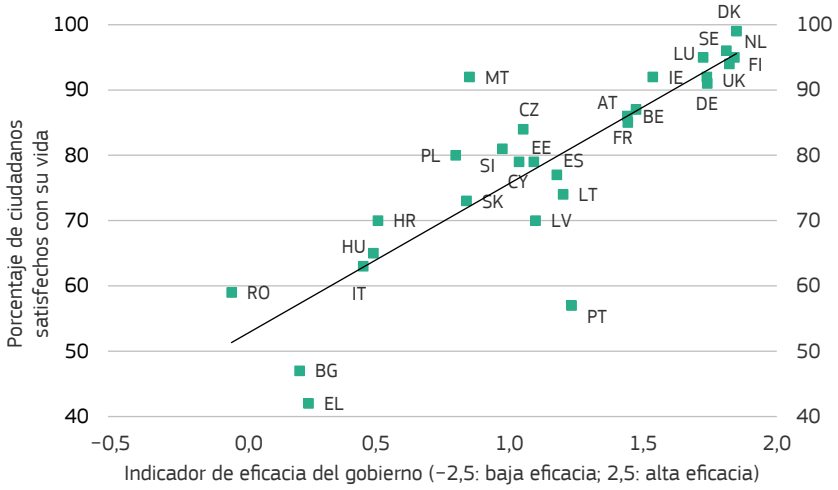
La calidad de gobierno y de las instituciones parece ser el principal obstáculo para el desarrollo en regiones con tasas de crecimiento persistentemente bajas[12]. De hecho, los resultados del índice de calidad de gobierno en 2017 para Italia, Grecia y España implican que algunas regiones menos favorecidas de estos países pueden encontrarse estancadas en una trampa de baja calidad de la administración y bajo crecimiento. En diversas regiones del este de la UE, especialmente en las de Bulgaria y Rumanía, que han disfrutado de un crecimiento relativamente elevado en la última década, la (evidente) baja calidad de gobierno podría suponer un lastre para el desarrollo e impedir que se conviertan en economías con mayor valor añadido (A. Rodríguez-Pose, T. Ketterer, 2016).

Ilustración 4.3: Impacto económico de la eficacia del gobierno, 2015



Desviación estándar (media mundial = 0)
Fuente: Indicadores del Banco Mundial sobre la eficacia del gobierno, 2015; Foro Económico Mundial. Global Competitiveness 2016-2017

Ilustración 4.4: Impacto social de la eficacia del gobierno, 2015

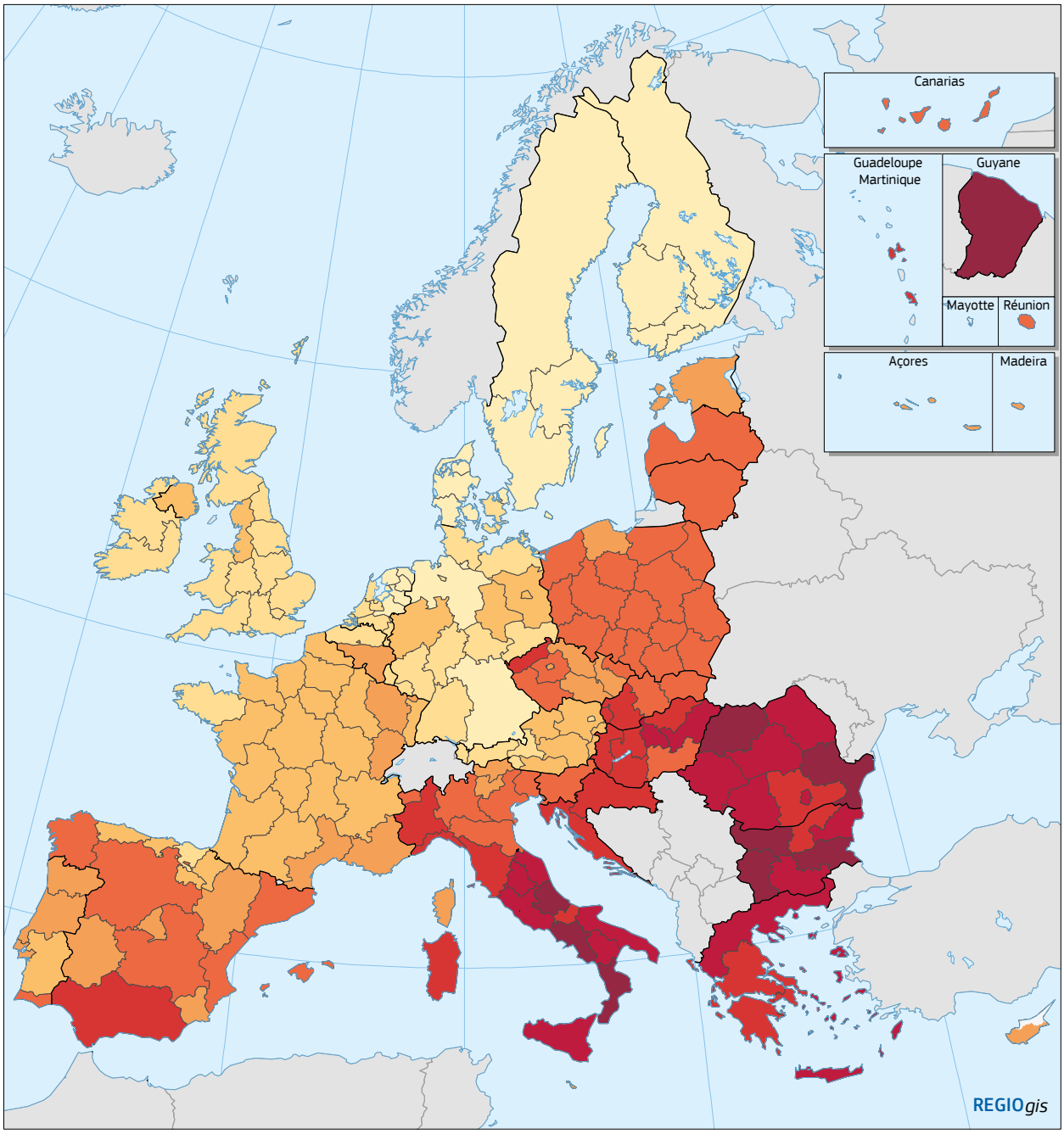


Desviación estándar (media mundial = 0)
Fuente: Indicadores del Banco Mundial sobre la eficacia del gobierno, 2015; Eurobarómetro estándar n.º 83, primavera de 2015

Los resultados de la encuesta de 2017 coinciden en buena medida con los de 2013[13], lo que indica que las mejoras en la calidad de gobierno pueden llevar tiempo. Es más, para que se materialicen dichas mejoras es probable que sean necesarios esfuerzos concertados en todos los niveles de la administración, así como la participación activa de la población.

12 Comisión Europea (2017a).

13 Ambas encuestas no son plenamente comparables, puesto que las metodologías empleadas en ellas presentan algunas ligeras diferencias.



Mapa 4.1: Índice europeo de calidad del gobierno, 2017

La desviación típica oscila desde calidad baja (negativa) hasta calidad alta (positiva).

- < −1,75
- −1,75−−1,25
- −1,25−−0,75
- −0,75−−0,25
- −0,25−−0,25
- 0,25-0,75
- 0,75-1,25
- > 1,25
- No se dispone de datos

UE = 0

Fuente: Datos del Banco Mundial y de una encuesta regional sobre la calidad de gobierno

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Cuadro 4.1: Resumen del análisis de efectos fijos

Resultados de todos los factores determinantes del crecimiento		Resultados por componentes del índice institucional	
Variable dependiente: Crecimiento del PIB per cápita (1999-2013)	**Todas las regiones de la UE**	**Variable dependiente: Crecimiento del PIB per cápita (1999-2013)**	**Todas las regiones de la UE**
PIB per cápita inicial		Índice de nivel de corrupción	
Inversión		Variación del índice de corrupción	
Crecimiento de la población		Índice del nivel de imperio de la ley	
Aglomeración		Variación del índice de imperio de la ley	
Índice de nivel de accesibilidad		Nivel de eficacia del gobierno	
Variación del índice de accesibilidad		Variación del nivel de eficacia del gobierno	
Índice del nivel de capital humano e innovación		Nivel de rendición de cuentas del gobierno	
Variación del índice de capital humano e innovación		Variación del nivel de rendición de cuentas del gobierno	
Nivel de calidad institucional			
Variación de la calidad institucional			

Leyenda:

- Efecto positivo y estadísticamente significativo.
- Efecto negativo y estadísticamente significativo.
- Efecto estadísticamente no significativo.

Análisis de datos de panel correspondientes a 249 regiones NUTS 2 de la Unión Europea utilizando un marco de crecimiento estándar tipo Solow-Swan. La inversión se calcula de forma indirecta a través de la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB. Todas las variables independientes se incluyen con un retardo de cinco años. Se han calculado los logaritmos naturales para la mayoría de las variables independientes de la regresión, salvo el crecimiento de la población. Todas las regresiones incluyen variables ficticias de tiempo constante.
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en A. Rodríguez-Pose, T. Ketterer (2016)

2.1 La calidad de gobierno como factor determinante del crecimiento regional

Un estudio reciente sobre los determinantes del crecimiento regional entre 1999 y 2013 (Rodríguez-Pose y Ketterer, 2016) buscaba diferenciar entre el papel de los aspectos tradicionales de la política de inversiones (como la infraestructura, el capital humano y la innovación) y el de diversos aspectos institucionales.

El efecto de la calidad del gobierno regional y de sus variaciones se incluye en el análisis de regresión como parámetro agregado (cuadro 4.1, panel izquierdo) y por separado, distinguiendo sus cuatro componentes principales: corrupción, confianza en la policía y en los organismos regionales encargados de hacer cumplir la ley, eficacia del gobierno y rendición de cuentas por parte de este (cuadro 4.1, panel derecho).

En consonancia con las predicciones de la teoría neoclásica del crecimiento, existe una relación significativa y de signo negativo entre las tasas de crecimiento y el PIB inicial per cápita, lo que implica una tendencia hacia la convergencia.

Los tres factores básicos que identifica la teoría del crecimiento no parecen haber tenido importancia en la determinación de las variaciones del PIB per cápita de las regiones a lo largo del período de expansión económica y la recesión posterior. Tras el abrupto cambio de las condiciones económicas que se produjo en 2008, parece que los determinantes del crecimiento durante los años de bonanza ya no empujan en la misma dirección. El nivel inicial de inversión regional accesibilidad, crecimiento de la población y calidad de las instituciones regionales no parece revestir importancia para explicar las diferencias en el crecimiento del PIB per cápita entre regiones durante los años de la crisis. Lo mismo sucede en lo que respecta a la acumulación de capital humano y el gasto en I+D en relación con el PIB (como medida del esfuerzo innovador), si bien la ocupación de las personas con estudios superiores sigue ejerciendo un efecto positivo sobre el crecimiento. Por otro lado, los cambios registrados en la calidad de las instituciones

muestran un efecto constantemente positivo y estadísticamente significativo a lo largo del período.

De hecho, las mejoras de la calidad de las instituciones parecen encontrarse entre los factores más importantes que subyacen al crecimiento económico y la capacidad de adaptación en toda la UE. La consecuencia de ello es que dichas mejoras, ya se consigan luchando contra la corrupción generalizada o mediante la introducción de medidas destinadas a mejorar la eficiencia y la transparencia de las decisiones gubernamentales, son un factor importante para el desarrollo regional; tan importante como las propias inversiones físicas.

2.2 La corrupción sigue siendo un problema generalizado en muchos países de la UE y pueden erosionar el capital social

La corrupción es un lastre para el crecimiento económico. El verdadero coste de la corrupción no se puede medir únicamente a través del importe de los sobornos pagados o de los fondos públicos desviados. También incluye la pérdida de producción debida a la asignación inadecuada de recursos, la distorsión de los incentivos y otras ineficiencias que provoca. La corrupción también puede tener efectos perversos sobre la distribución de la renta y dar lugar a que se ignore la protección del medio ambiente. Y lo más importante: socava la confianza en las instituciones legítimas, reduciendo su capacidad para prestar unos servicios públicos adecuados y para crear un entorno propicio para el desarrollo empresarial. En casos extremos puede hacer que el Estado pierda su legitimidad, ocasionar inestabilidad política y económica, lo que puede provocar una disminución de la inversión empresarial y dificultar el desarrollo sostenible (OCDE, 2013b).

El índice de percepción de la corrupción (IPC), publicado por primera vez por Transparencia Internacional en 1995, es uno de los principales responsables de haber introducido el problema de la corrupción en la agenda política internacional. Cada año, el IPC clasifica a los diferentes países según sus niveles percibidos de corrupción, que son evaluados por expertos y a través de sondeos de opinión. La corrupción se define como la utilización ilícita del poder público para obtener un beneficio privado; el índice combina datos procedentes de un total de trece fuentes para valorar el nivel de corrupción percibida. Dado que la metodología se actualizó en 2012, el análisis que sigue se centra en los cambios producidos desde entonces[14].

En 2016, el CPI clasificó un total de 176 países en una escala del 100 (ausencia de corrupción) al 0 (corrupción elevada). La puntuación media global es de 43 puntos, lo que indica que la corrupción es endémica en muchos gobiernos de todo el mundo. La puntuación media de los países de la UE es 65 puntos; seis países obtienen una puntuación inferior a 50, y siete países del norte y el oeste de Europa registran una puntuación superior a 80 (véase la ilustración 4.5).

Si bien la tendencia general durante el quinquenio 2012-2016 fue ascendente, se produjeron movimientos significativos a la baja (ilustración 4.6). Entre 2015 y 2016, la puntuación del IPC cayó más de un punto en siete Estados miembros: Chipre (6 puntos), los Países Bajos (4), Hungría (3) y Grecia, Croacia, Lituania e Irlanda (2 puntos cada uno). Queda por ver si nos encontramos ante una tendencia de reducción a largo plazo o a reacciones a sucesos puntuales (como un escándalo de corrupción que se produjo en los Países Bajos poco antes de realizar la encuesta). Al mismo tiempo, la puntuación aumentó en Italia (3 puntos) y en Rumanía y Letonia (2 puntos en cada uno).

La clasificación de los Estados miembros mejor situados no varió en exceso en el citado quinquenio. En particular, Dinamarca ocupó el primer puesto a lo largo de todo el período, seguido de cerca por Finlandia y Suecia. Las variaciones fueron más frecuentes en el tramo intermedio de la clasificación; los mayores incrementos se registraron en Estonia, Letonia, Lituania, la República Checa y Polonia.

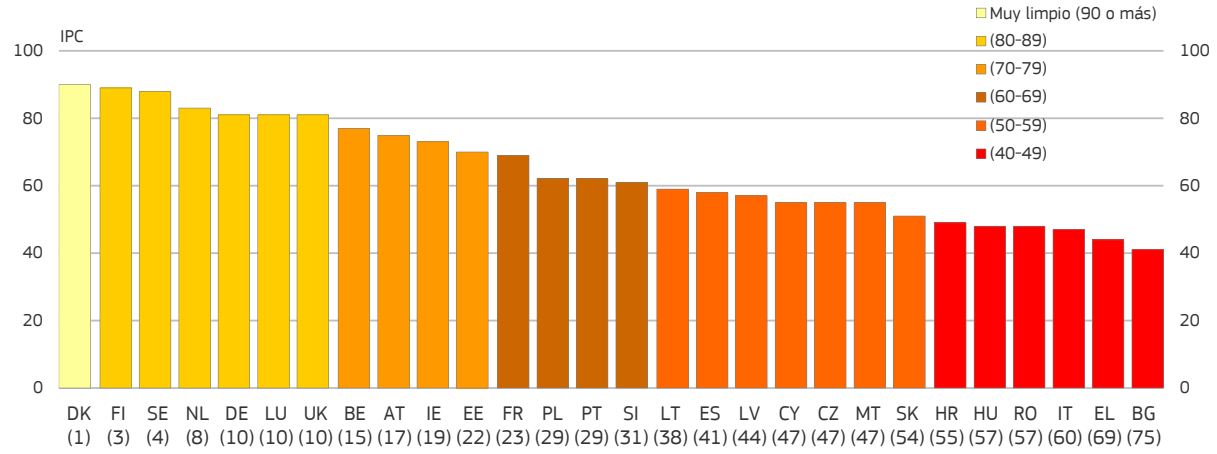
En los cinco años analizados, hay tres países que destacan por no seguir la tendencia general de mejora. Se trata de Chipre, España y Hungría, donde se produjo un incremento significativo de la corrupción percibida.

2.3 La confianza en las autoridades locales está en línea con la percepción sobre la corrupción

La corrupción erosiona la confianza en los servicios públicos. Según varias encuestas realizadas por la Comisión Europea y de acuerdo con la información pro-

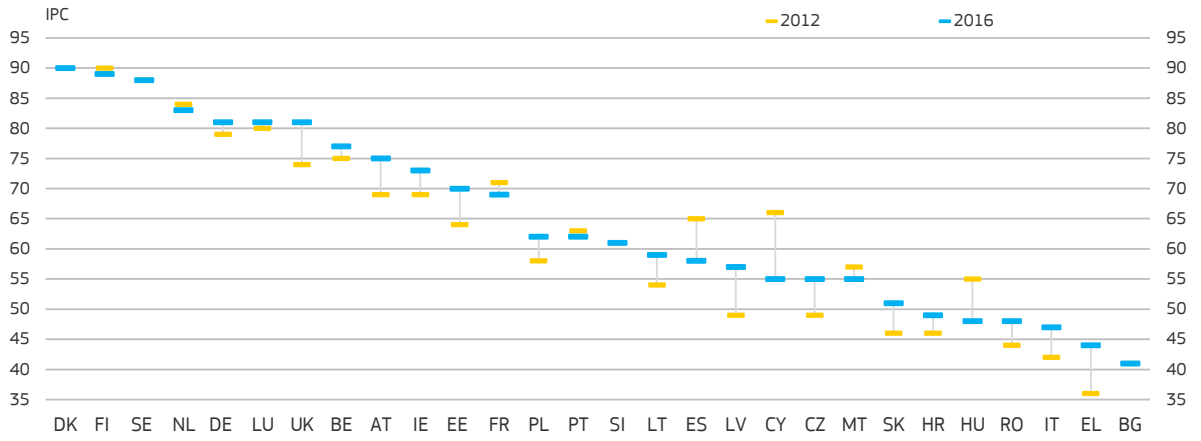
14 https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPIUpdatedMethodology_EMBARGO_ES.pdf

Ilustración 4.5: Índice de percepción de la corrupción, 2016



Los números entre paréntesis indican el puesto que ocupa el país en cuestión en la clasificación mundial.
Fuente: Transparencia Internacional

Ilustración 4.6: Índice de percepción de la corrupción, 2012-2016



Puntuación: 0 = muy corrupto; 100 = ausencia de corrupción
Fuente: Transparencia Internacional

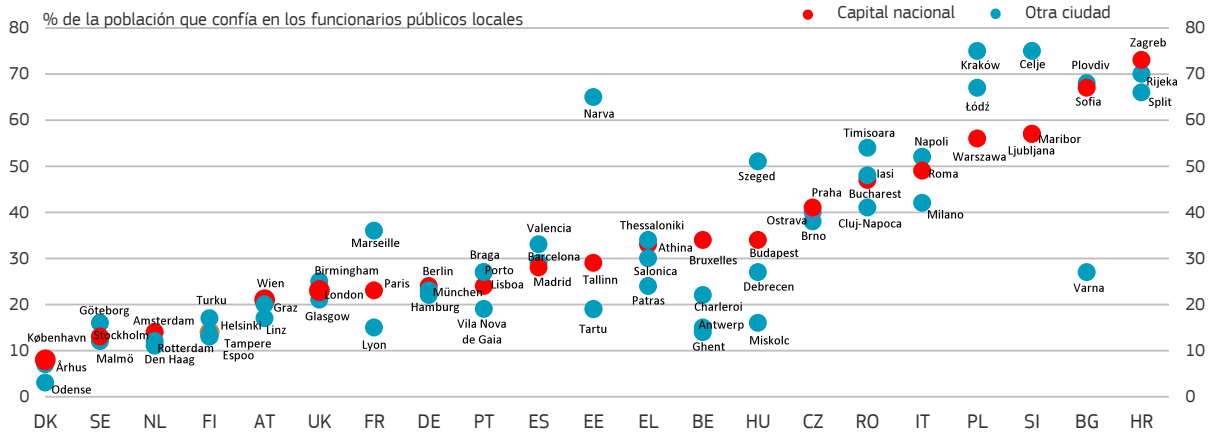
porcionada por el proyecto «World Justice»[15], la confianza en las autoridades locales y la percepción que albergan los ciudadanos acerca de la corrupción van de la mano.

Los países y ciudades en los que la población confía en su gobierno local son también aquellos en los que los ciudadanos creen que las autoridades no son corruptas (así ocurre en los países nórdicos o en Austria); en cambio, en amplias zonas del centro, el este y el sur de Europa, existe la percepción de que las autoridades locales son propensas a corromperse. En Hungría, Rumanía y Bélgica el panorama presenta ciertas diferencias, en el sentido de que existe una nivel relativamente alto de confianza en las autoridades locales a pesar de que se consideran relativamente corruptas. Los tres países en los que se registró el menor nivel de confianza en las autoridades locales (menos del 35 % de los encuestados dicen confiar en ellas) fueron Bulgaria, Polonia e Italia. En estos países, la percepción sobre la corrupción de los funcionarios locales alcanza sus niveles máximos (ilustración 4.7).

Los promedios nacionales ocultan algunas diferencias muy acusadas en cuanto a la percepción de los habitantes sobre la situación en las diferentes ciudades. Marsella, por ejemplo, destaca sobre el resto de ciudades francesas; en ella, tan solo un 30 % manifiesta confianza en el gobierno local (frente a un 55 % en Lyon), y nada menos que un 40 % opina que los funcio-

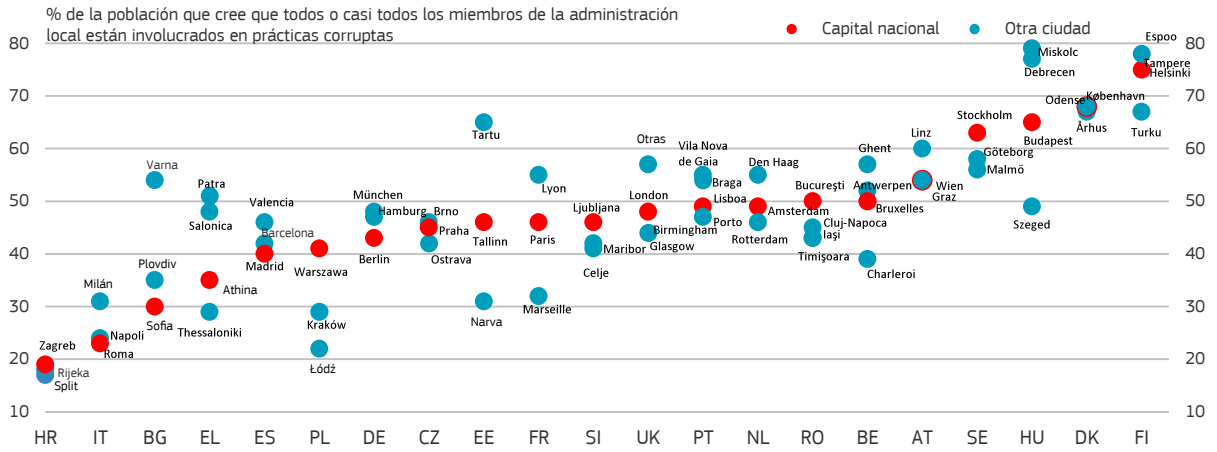
15 Para obtener información detallada al respecto, véase Comisión Europea (2016h).

Ilustración 4.7: Percepción sobre prácticas corruptas en la administración local, 2012-2014



Fuente: Proyecto «World Justice» y cálculos del JRC

Ilustración 4.8: Confianza en los funcionarios públicos locales según la ciudad, 2012-2014



Fuente: Proyecto «World Justice» y cálculos del JRC

narios locales están involucrados en prácticas corruptas (mientras que en Lyon este porcentaje es de tan solo un 15 %). De igual modo, en Hungría, un porcentaje mucho mayor de la ciudadanía confía en los funcionarios locales de Miskolc (80 %), ciudad situada en el nordeste del país, que en Szeged (50 %), en el sur (ilustración 4.8).

3. La capacidad institucional afecta a los resultados de las políticas y a la capacidad para acometer reformas

La administración pública refleja la base institucional en la que se apoyan los países, y su calidad determina el desempeño en todas las esferas de la política pública. La administración pública es responsable de dar respuesta a las necesidades de la sociedad; como tal, influye poderosamente en el ritmo y la sostenibilidad del desarrollo económico y social[16].

3.1 Las políticas de las administraciones profesionales e imparciales ofrecen mejores resultados para la ciudadanía

En un contexto que cambia con rapidez y ante desafíos tales como la globalización, la desigualdad social y el cambio demográfico, cualquier evaluación de la gobernanza sostenible debe centrarse en los resultados de las políticas, el orden democrático subyacente y la confianza de la población en las instituciones, así como en la capacidad del gobierno para ejecutar sus políticas con éxito[17].

Los indicadores de gobernanza sostenible, desarrollados por Bertelsmann Stiftung, tienen la finalidad de indicar el grado en que las políticas han conseguido sus objetivos a largo plazo. Para ello, estos indicadores analizan los resultados obtenidos en dieciséis ámbitos. Estos indicadores se han desarrollado con base en tres índices —el índice de resultados de las políticas, el índice de democracia y el índice de gobernanza— que determinan conjuntamente la sostenibilidad de la gobernanza (véase el recuadro). Dado que la confianza en las instituciones ya se ha tratado anteriormente, en este apartado nos centraremos en los resultados de la política y en la gobernanza.

Los indicadores de gobernanza sostenible muestran grandes diferencias entre los Estados miembros, tanto en términos de diseño de sus políticas económicas y sociales como de la capacidad de las instituciones para aplicarlas y lograr los resultados deseados. Suecia, Dinamarca y Finlandia obtienen las mayores puntuaciones en lo que concierne a los resultados de las políticas, mientras que las más bajas corresponden a Chipre y Grecia (ilustraciones 4.9 y 4.11). Alemania, Luxemburgo y el Reino Unido ocupan posiciones ligeramente por debajo de los tres países nórdicos, al igual que Estonia y Lituania, mientras que Hungría, Rumanía, Croacia y Bulgaria superan por poco a Grecia y Chipre.

Francia, Eslovenia, la República Checa y Austria obtienen mejores puntuaciones que la media de la UE en lo que atañe a la aplicación de las políticas sociales, pero peores en lo relativo a las políticas económicas. Por el contrario, Letonia y Malta puntúan muy por encima de la media de la UE en política económica, pero se sitúan por debajo de dicha media en la esfera de la política social.

El índice de gobernanza busca, por un lado, capturar el grado en que los mecanismos institucionales de un país incrementan su capacidad de acción (o capacidad ejecutiva) y, por otro, la medida en que las ONG, otras organizaciones y el público en general pueden exigir responsabilidades al gobierno por sus acciones (rendición de cuentas ejecutiva).

Una vez más, los países nórdicos, seguidos por Alemania, Luxemburgo y el Reino Unido, tienen los gobiernos más

Explicación sobre los índices de gobernanza sostenible

El índice de resultados de las políticas agrega los datos recopilados sobre los resultados de las políticas en dieciséis ámbitos que abarcan las tres dimensiones de la sostenibilidad (desarrollo económico, protección medioambiental y políticas sociales).

El índice de democracia se basa en un análisis del orden democrático y la confianza de los ciudadanos de cada país en las instituciones que lo sustentan. Evalúa las características sustantivas y procesales de un sistema que permiten mantener una gobernanza de vocación duradera.

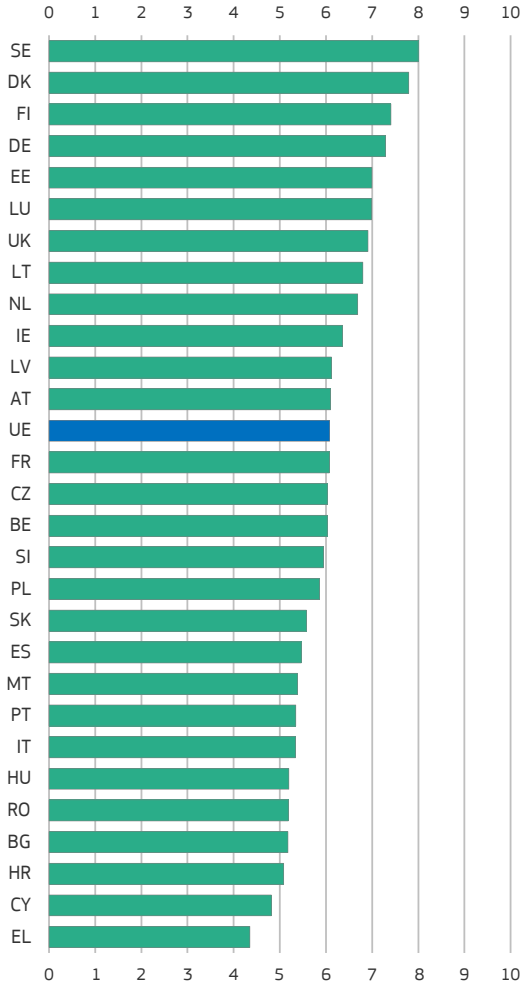
El índice de gobernanza mide la capacidad de un gobierno para dirigir y aplicar políticas, su capacidad de aprendizaje y reforma institucionales y el nivel de rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo.

Fuente: http://www.sgi-network.org

16 https://ec.europa.eu/info/files/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration-2016_es

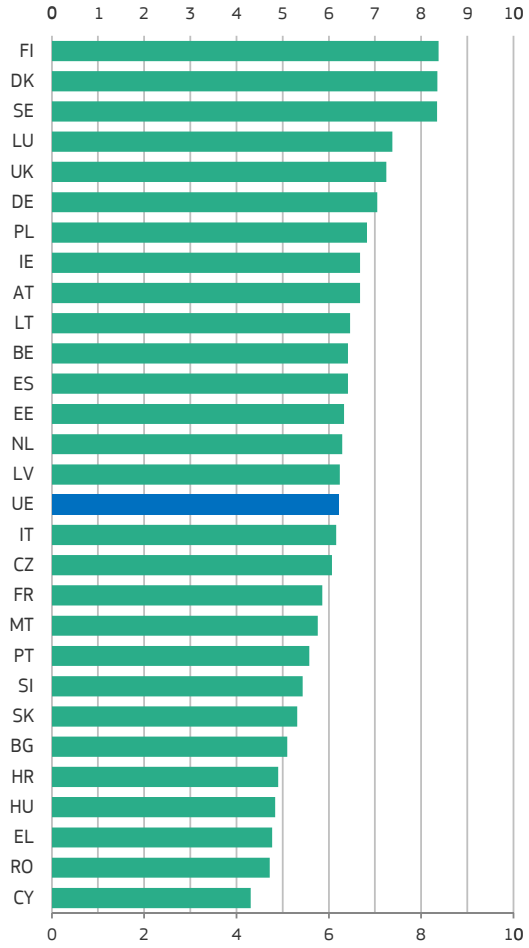
17 http://www.sgi-network.org/docs/2016/basics/SGI2016_Overview.pdf

Ilustración 4.9: Indicador de resultados de las políticas, 2016



Puntuaciones: 0 = malos resultados; 10 = buenos resultados
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en los indicadores de gobernanza sostenibles (http://www.sgi-network.org)

Ilustración 4.10: Indicador de resultados de la gobernanza, 2016



Puntuaciones: 0 = malos resultados; 10 = buenos resultados
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en los indicadores de gobernanza sostenibles (http://www.sgi-network.org)

capaces y responsables de la UE (véanse las ilustraciones 4.10 y 4.12), mientras que en el extremo contrario se encuentran Grecia, Chipre, Croacia, Hungría, Rumanía y Bulgaria. En Bélgica y la República Checa, las partes interesadas están relativamente involucradas en la formulación de políticas, pero los gobiernos exhiben una capacidad menor que la media de la UE. En Lituania y Letonia, por su parte, las autoridades son relativamente capaces, pero la implicación de las partes interesadas es inferior a la media.

3.2 Los beneficios potenciales de emprender reformas estructurales son enormes

Una condición previa muy importante para lograr un desarrollo económico sostenible es crear un entorno favorable para la inversión, el crecimiento y el empleo. De acuerdo con un análisis de la Comisión Europea, se podrían obtener beneficios potenciales considerables en términos de crecimiento del PIB, de la productividad y del empleo mediante la introducción de reformas estructurales que incidan en la competencia y la regulación del mercado, la tributación, el mercado laboral,

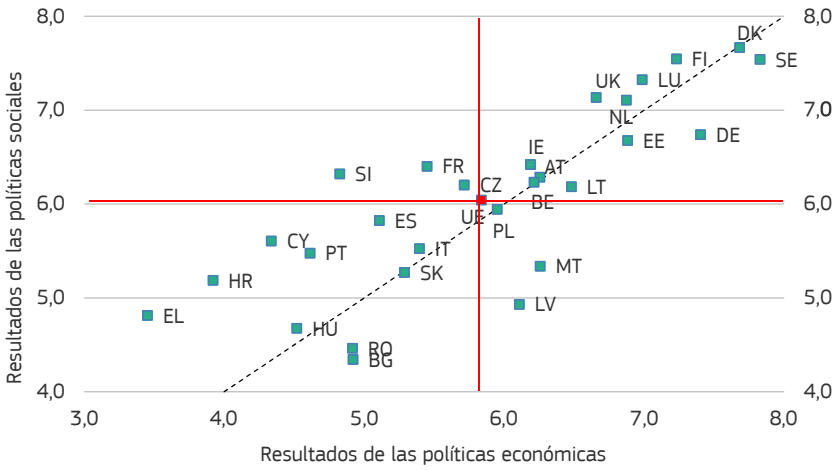
las prestaciones de desempleo y la inversión en capital humano e I+D[18].

Las simulaciones realizadas —para las que se utilizó el modelo Quest de reformas estructurales, que reduce a la mitad la brecha con respecto a los países con mejores resultados— muestran que dichas reformas podrían impulsar el PIB de manera que, al cabo de cinco años, esta variable crecería un 3 % más de lo que lo habría hecho en ausencia de reformas, casi un 6 % transcurridos diez años y un 10 % al cabo de veinte años (suponiendo que todos los Estados miembros introdujeran reformas; véase la ilustración 4.13). El efecto estimado sobre la ocupación también es muy significativo (véase la ilustración 4.14).

De acuerdo con este modelo, las reformas con mayor repercusión serían las dirigidas a incrementar las tasas de actividad de las mujeres y de las personas mayores de 50 años o más, así como a aumentar la proporción de trabajadores con estudios superiores, reduciendo la de aquellos que únicamente poseen estudios básicos. La mejora del entorno empresarial también ejerce un efecto significativo.

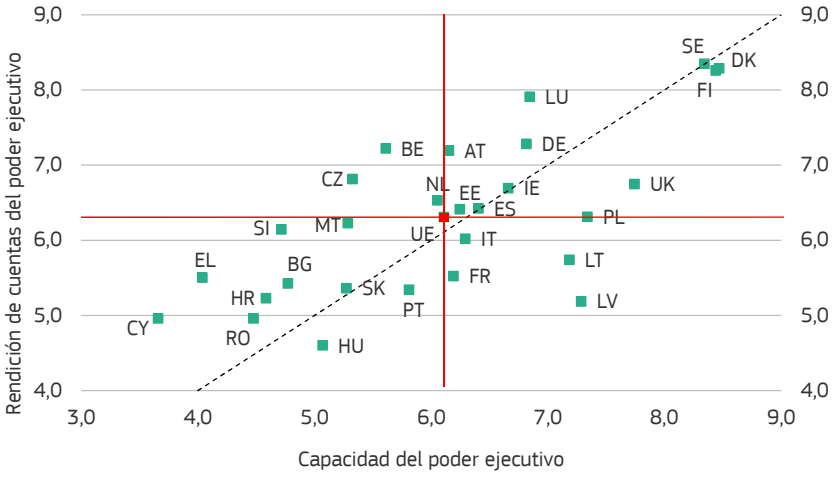
Las reformas estructurales puede tener un impacto importante en las regiones atrasadas, acelerando su proceso de convergencia[19].

Ilustración 4.11: Indicadores de resultados de las políticas económicas y sociales, 2016



Puntuaciones: 0 = malos resultados; 10 = buenos resultados
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en los indicadores de gobernanza sostenibles (http://www.sgi-network.org)

Ilustración 4.12: Indicadores de capacidad y rendición de cuentas del poder ejecutivo, 2016



Puntuaciones: 0 = malos resultados; 10 = buenos resultados
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en los indicadores de gobernanza sostenibles (http://www.sgi-network.org)

3.3 La meritocracia del sector público varía de forma considerable entre los Estados miembros de la UE y dentro de ellos

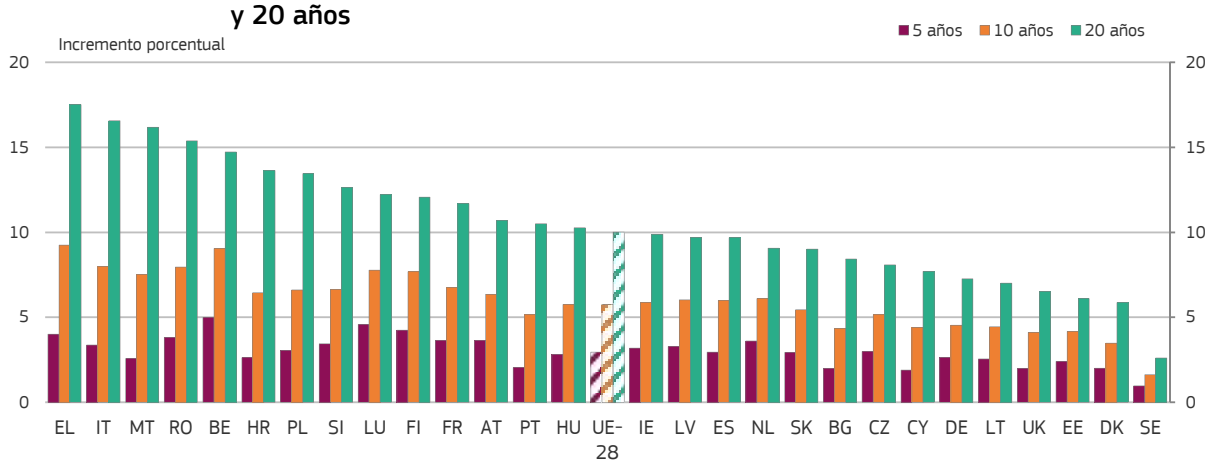
La encuesta a expertos sobre la calidad de gobierno[20], cuyo objetivo es evaluar la organización de los sistemas burocráticos públicos y su comportamiento en diferentes países de todo el mundo, está basada en las opiniones de más de 1000 expertos. La encuesta trata

18 Para obtener información más detallada, véase Varga J. y J. in't Veld (2014).

19 Comisión Europea (2017a).

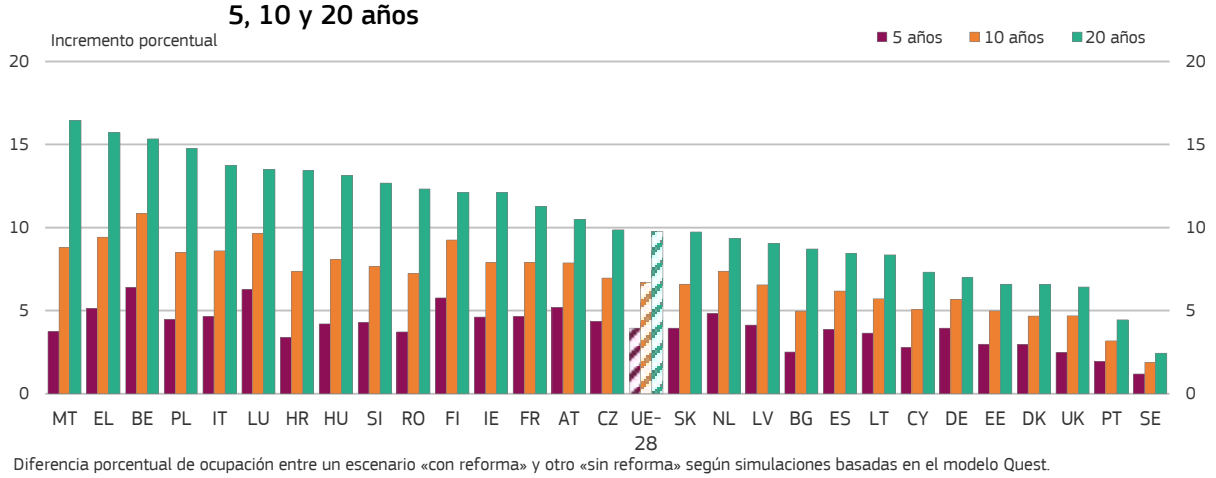
20 Dahlström et al. (2015).

Ilustración 4.13: Efecto estimado de las reformas estructurales sobre el PIB al cabo de 5, 10 y 20 años



Diferencia porcentual en términos de PIB entre un escenario «con reforma» y otro «sin reforma» de acuerdo con simulaciones realizadas utilizando el modelo Quest.
Fuente: Varga J. y J. in 't Veld (2014)

Ilustración 4.14: Efecto estimado de las reformas estructurales sobre la ocupación al cabo de 5, 10 y 20 años



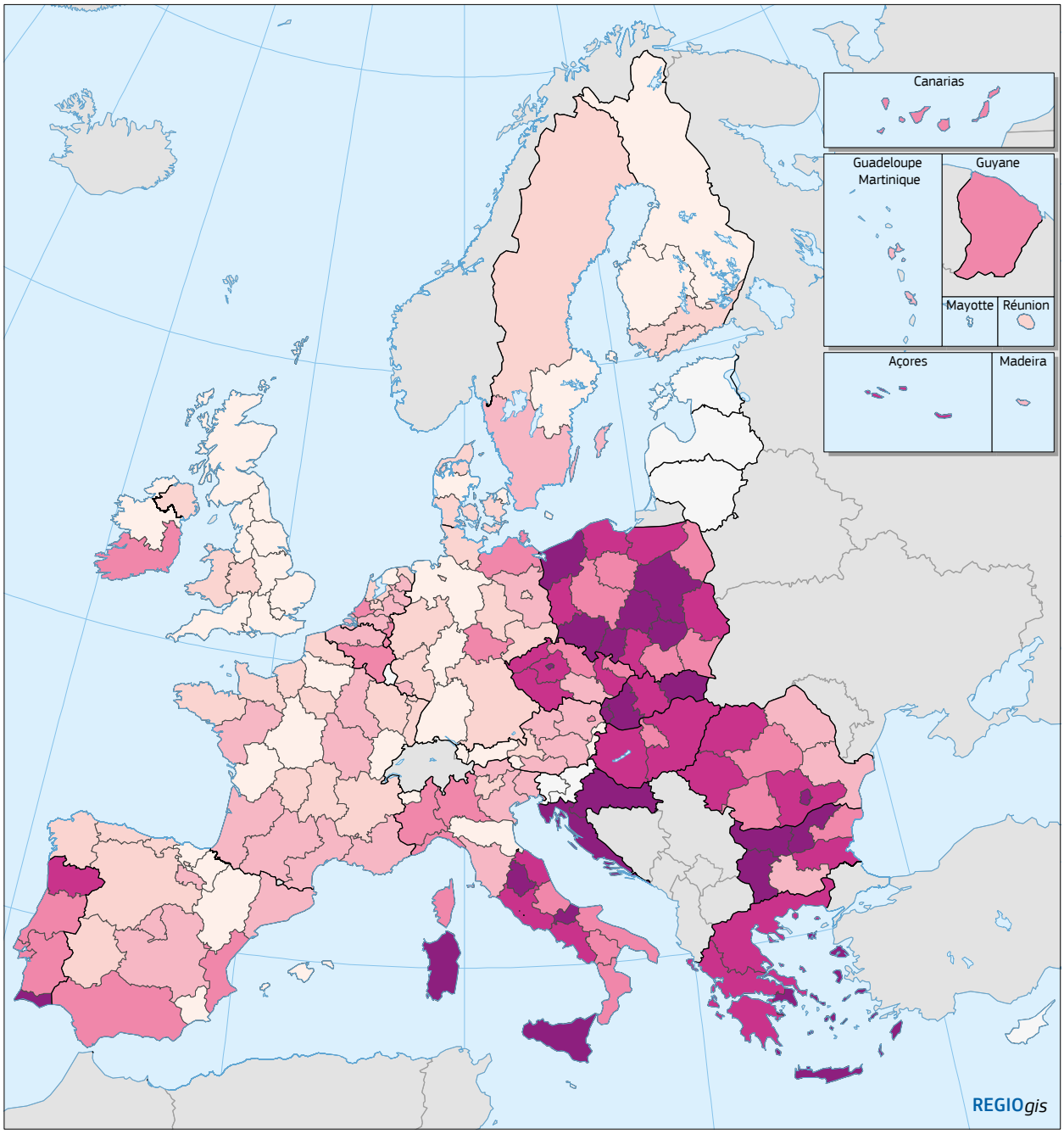
Diferencia porcentual de ocupación entre un escenario «con reforma» y otro «sin reforma» según simulaciones basadas en el modelo Quest.
Fuente: Varga J. y J. in 't Veld (2014)

temas como los procedimientos de contratación, promoción interna, estabilidad profesional y salarios. Los resultados se presentan en torno a tres índices, relacionados con la profesionalidad, el grado de apertura y la imparcialidad[21].

Muestran que los países del norte y el oeste de la UE tienden a contar con administraciones públicas más profesionales e imparciales que los Estados miembros del sur y el este; Polonia, Lituania y Estonia son los únicos países de la UE-13 que superan la media de profesionalidad e imparcialidad de la Unión.

El factor decisivo para determinar la profesionalidad o la imparcialidad no es su carácter más «público» (cerrado) o «privado» (abierto). Suecia, Finlandia, Dinamarca, Estonia y los Países Bajos aplican normas parecidas a las que se utilizan en el sector privado a la hora de contratar personal, y se consideran relativamente imparciales y profesionales (véanse las ilustraciones 4.15 y 4.16). Por otra parte, Francia y Alemania cuentan con un sistema más cerrado y formalizado, pero sus funcionarios también obtienen buenos resultados en la evaluación de su profesionalidad e imparcialidad.

21 El índice de imparcialidad mide el grado en que los funcionarios del sector públicos aplican las políticas de manera imparcial. El índice de profesionalidad mide el grado en que los funcionarios públicos se rigen por criterios profesionales —y no políticos— en su trabajo. El índice de apertura mide el grado en que la administración pública presenta características más propias del sector público que del sector privado. Dahlström et al. (2015).



Mapa 4.2: Meritocracia en el sector público, 2013

Puntuación (1: meritocracia perfecta; 10: la meritocracia no se tiene en cuenta)

- < 5,3
- 5,3-5,6
- 5,6-6,0
- 6,0-6,4
- 6,4-6,8
- > 6,8
- No se dispone de datos

Nota:
puntuación media asignada por a) empleados públicos y b) ciudadanos que no trabajan en el sector público a la pregunta siguiente:
¿Qué afirmación refleja de manera más precisa su punto de vista?
Seleccione «1» si está completamente de acuerdo con la afirmación de que «en el sector público la mayoría de las personas pueden triunfar si están dispuestas a trabajar duro».
Seleccione «10» si está completamente de acuerdo con que «para la mayoría de las personas, el trabajo duro no es garantía de éxito en el sector público; este depende fundamentalmente de la suerte y los contactos».
Si su punto de vista ocupa un lugar intermedio entre estos dos extremos, puede escoger la cifra que desee entre el 1 y el 10.

Fuente: Charron, N., Dahlström, C. y Lapuente, V. Eur J Crim Policy Res (2016)

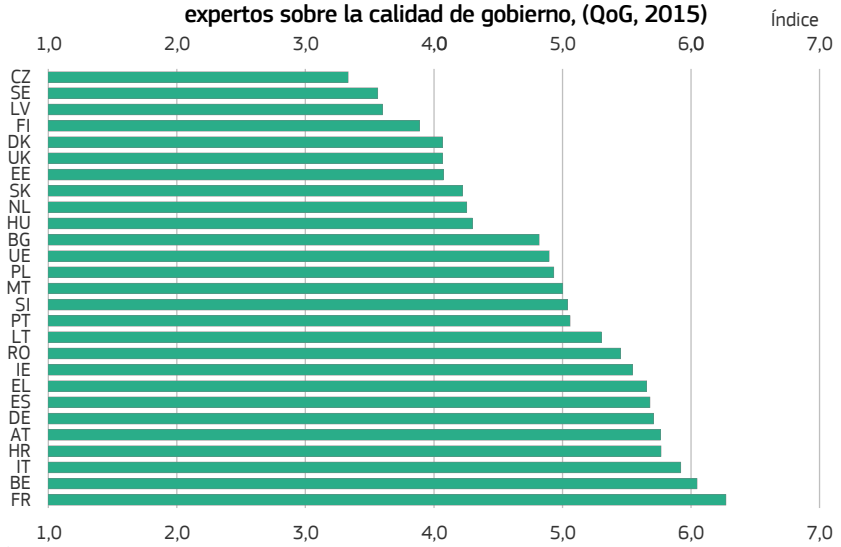
0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

De acuerdo con un estudio reciente llevado a cabo por Charon, Dahlström y Lapuente (2016) sobre la base de los resultados de la encuesta europea sobre la calidad de gobierno, los gobiernos regionales y locales de la UE presentan fuertes variaciones en cuanto al nivel percibido de meritocracia —por oposición al nepotismo— en el nombramiento de funcionarios públicos y su promoción (mapa 4.2). Mientras que los principios meritocráticos tienden a predominar en amplias zonas del Reino Unido, Alemania y Finlandia (que obtienen puntuaciones inferiores a 5; las puntuaciones bajas implican ausencia de nepotismo), la «suerte y los contactos» se consideran los factores más importantes en la mayor parte de la UE-13 así como en Italia y Grecia.

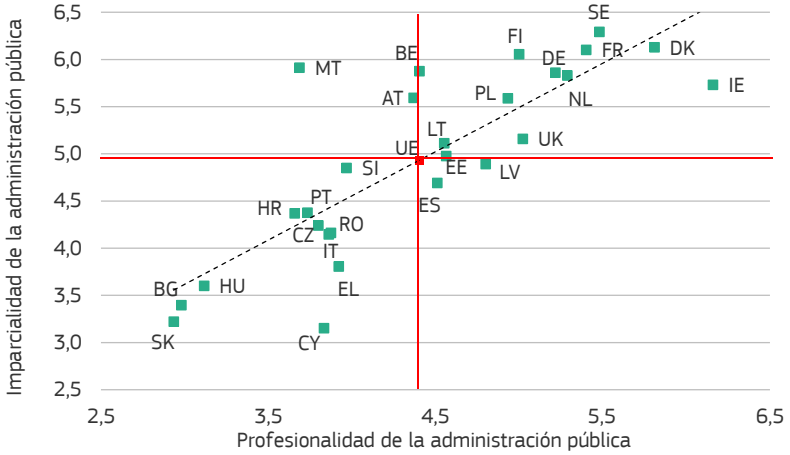
El grado de autonomía local también varía en toda la UE (véase el recuadro), lo que puede influir en la confianza en el gobierno local.

Ilustración 4.15: Grado de apertura del sector público según la encuesta a expertos sobre la calidad de gobierno, (QoG, 2015)



Índice de apertura: 1 = administración pública no cerrada, es decir, abierta; 7 = administración pública muy cerrada
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en el 2.º conjunto de datos de la encuesta a expertos sobre la QoG

Ilustración 4.16: Profesionalidad e imparcialidad del sector público según la encuesta a expertos en calidad de gobierno (QoG, 2015)

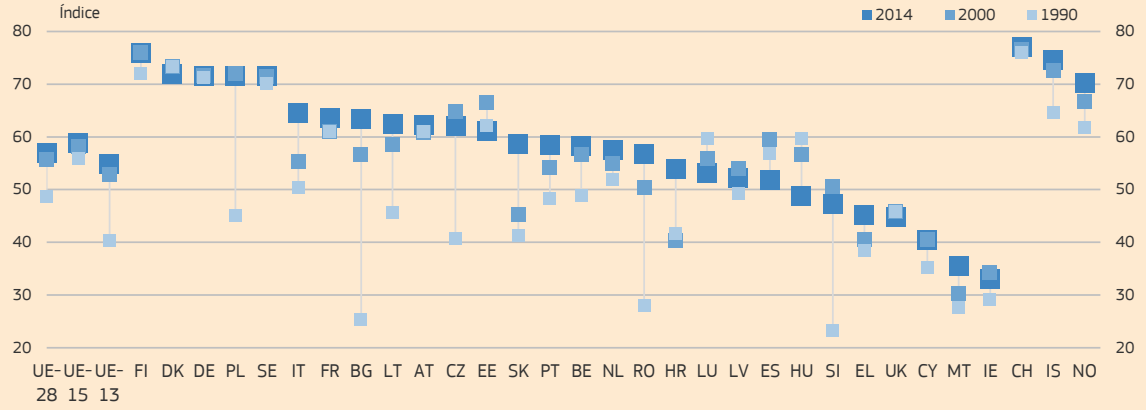


Índices de profesionalidad e imparcialidad: 1 = imparcialidad y profesionalidad bajas; 7 = imparcialidad y profesionalidad elevadas
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en el 2.º cjto. de datos de la encuesta a expertos sobre la QoG

Autonomía local y autogobierno

Según el índice de autonomía local, el grado de autonomía de los gobiernos locales ha aumentado en los países europeos desde 1990. Sin embargo, se observan diferencias significativas en toda Europa en cuanto al nivel de autonomía.

Ilustración 4.17: Índice de autonomía local en 1990, 2000 y 2014



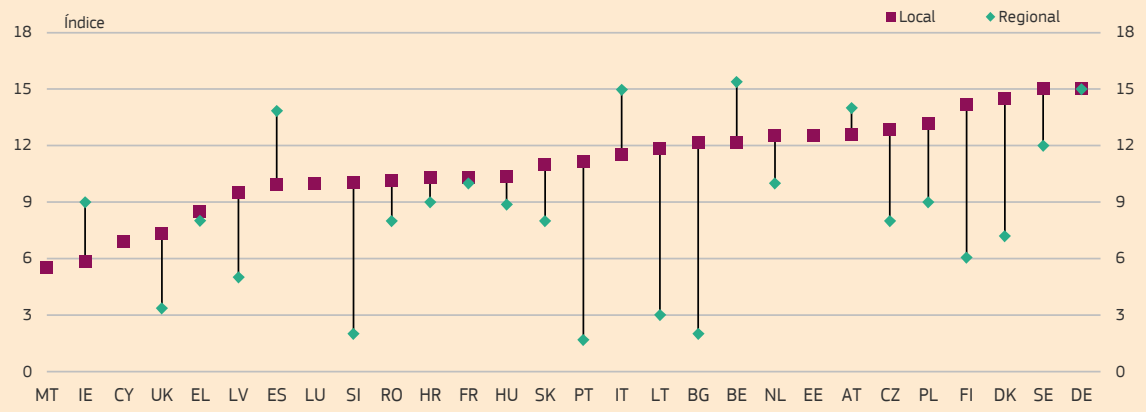
Índice de autonomía local: 0 = baja autonomía; 100 = autonomía elevada

Fuente: DG REGIO; Ladner, A., Keuffer, N. y Baldersheim, H. (2015)

Las autoridades locales de los países nórdicos disfrutan de un alto grado de autonomía, al igual que ocurre en Alemania, Suiza y Polonia, mientras que en Chipre, Malta e Irlanda se registran los menores niveles de autonomía de la UE (ilustración 4.17). En los países de la UE-13 se produjo un aumento de la autonomía local entre 1990 y 2014, sobre todo en los primeros años de la transición, pero esta sigue siendo inferior a la de la UE-15, donde experimentó un incremento muy leve a lo largo del citado período.

En la mayoría de los países, las autoridades locales gozan de mayor autonomía que las regionales (véase la ilustración 4.18). Tan solo en Bélgica, Italia, Austria, España y Alemania —países con una sólida estructura de gobierno regional o federal— el grado de autonomía regional es superior al local; no obstante, incluso en estos países las autoridades locales poseen una discrecionalidad significativa en cuanto a la aplicación de políticas.

Ilustración 4.18: Autonomía local y regional, 2014



Índice de autonomía: 0 = ausencia de autonomía; 18 = autonomía total

Fuente: DG REGIO; Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel (2010); Ladner, A., Keuffer, N. y Baldersheim, H. (2015)

El proyecto «e-Government Benchmark»

El proyecto «e-Government Benchmark» evalúa las áreas prioritarias del Plan de Acción sobre administración electrónica 2011-2015. El progreso logrado en cada área se mide a través de uno o varios indicadores:

- El indicador relativo al grado en que la administración se centra en el usuario evalúa la disponibilidad y facilidad de manejo de los servicios de administración electrónica, así como su comodidad y agilidad de utilización;
- El indicador de transparencia del gobierno mide la transparencia de las operaciones gubernamentales, los procedimientos de prestación de servicios y el nivel de control que poseen los usuarios sobre sus datos personales;
- El indicador de movilidad transfronteriza mide la disponibilidad y facilidad de manejo de los servicios para las personas y empresas extranjeras;
- Los factores habilitantes clave evalúan la disponibilidad de cinco funciones, como, por ejemplo, los documentos de identidad electrónicos.

La evaluación de cada una de estas áreas se basa en las respuestas a una serie de preguntas incluidas en una encuesta, acerca de la calidad o cantidad de servicios de administración electrónica en un aspecto determinado.

Fuente: Comisión Europea (2016c)

3.4 Los gobiernos han avanzado en la puesta a disposición de servicios de administración electrónica, pero no han tenido tanto en cuenta la perspectiva de los usuarios

El uso de las TIC en el sector público, si se aplican correctamente, es beneficioso tanto para los ciudadanos como para los gobiernos. Puede reducir los costes administrativos y la carga de la burocracia, hacer que las instituciones se reorganicen para atender mejor a los ciudadanos e incrementar la transparencia. Por lo tanto, puede mejorar la eficiencia general del gobierno, así como facilitar y agilizar la interacción de la ciudadanía y las empresas con las autoridades públicas. El grado de penetración de la administración electrónica, su calidad y la utilización de estos servicios varía de manera considerable de unos Estados miembros a otros.

El cuadro 4.2 muestra el comportamiento de los diferentes Estados miembros de la UE en 2016 en comparación con la media de 34 países europeos[22]. Los países nórdicos, los Estados bálticos, los países del Benelux, Alemania, Francia y Austria fueron los países con mejores resultados y en los que más creció la administración electrónica. En 2016, casi la mitad de los ciudadanos de la UE (un 48 %) utilizaron los servicios de administración electrónica, una proporción que se elevó a cuatro de cada cinco o más en Dinamarca (88 %), Finlandia (82 %) y Suecia (78 %)[23]. Este porcentaje aumentó en los últimos cinco años en todos los Estados miembros salvo Eslovaquia, la República Checa y Bulgaria (véase la ilustración 4.19); los mayores incrementos se produjeron en Letonia (veintiocho puntos porcentuales) y Estonia (veinticuatro puntos porcentuales). En los cuatro países en los que se registra un menor nivel de utilización de los servicios de administración electrónica, Polonia, Italia, Rumanía y Bulgaria, la variación fue muy escasa a lo largo del citado período en los tres primeros; en el cuarto se produjo, de hecho, una reducción.

Los servicios de administración electrónica pueden proporcionar medios flexibles y personalizados para interactuar y realizar transacciones con las autoridades públicas. Sin embargo, el indicador que refleja la utilización de los servicios de administración electrónica nada dice sobre la frecuencia del uso o la integridad de los servicios de administración electrónica ni su calidad. Tampoco indica su transparencia, lo que podría ayudar a generar confianza entre el gobierno y la población, además de obligar a los responsables de la formulación de políticas a rendir cuentas con mayor asiduidad.

De acuerdo con el proyecto «e-Government Benchmark», los gobiernos han avanzado en la digitalización de los servicios públicos, pero en general no han prestado tanta atención a su calidad. Si bien la disponibilidad de servicios en línea y su manejabilidad han aumentado, su calidad y su funcionalidad, que son importantes para una implantación rápida y sencilla, apenas han

22 Los Estados miembros de la UE, Noruega, Islandia, Suiza, Serbia, Montenegro y Turquía.

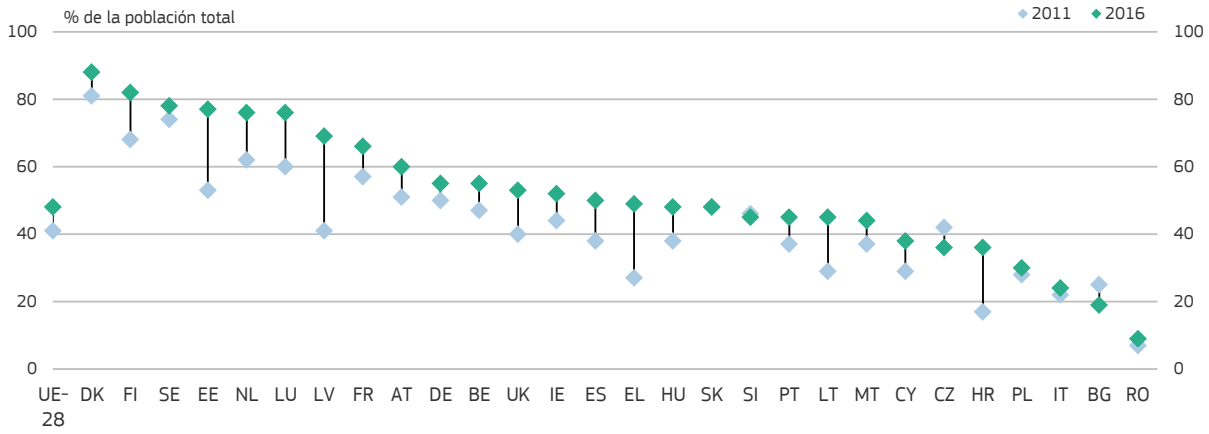
23 Número de personas que enviaron formularios rellenados a las autoridades públicas a través de internet en los últimos 12 meses (Eurostat).

Cuadro 4.2: Proyecto «e-Government Benchmark»: resultados y progresos realizados

Países con resultados moderados (tanto el crecimiento como la puntuación total se sitúan por debajo de la media europea)	Países con resultados satisfactorios (puntuación total superior a la media europea; crecimiento por debajo de dicha media)	Aceleradores (tanto el crecimiento como la puntuación total se sitúan por encima de la media europea)
Reino Unido, Irlanda, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Italia, Eslovenia, Croacia, Rumanía, Bulgaria, Grecia, Chipre,	Finlandia, España, Portugal, Malta	Suecia, Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Alemania, Austria, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Francia

La media europea corresponde al promedio de: los Estados miembros de la UE, Noruega, Islandia, Suiza, Serbia, Montenegro y Turquía.
Puntuación media: 61 %. Crecimiento medio: 8 %.
Fuente: cálculos de la DG REGIO basados en el proyecto «e-Government Benchmark» de la UE

Ilustración 4.19: Utilización de la administración electrónica por parte de los ciudadanos, 2011 y 2016



Fuente: Eurostat

mejorado; lo mismo ocurre con la transparencia de los procedimientos en amplias zonas de la UE.

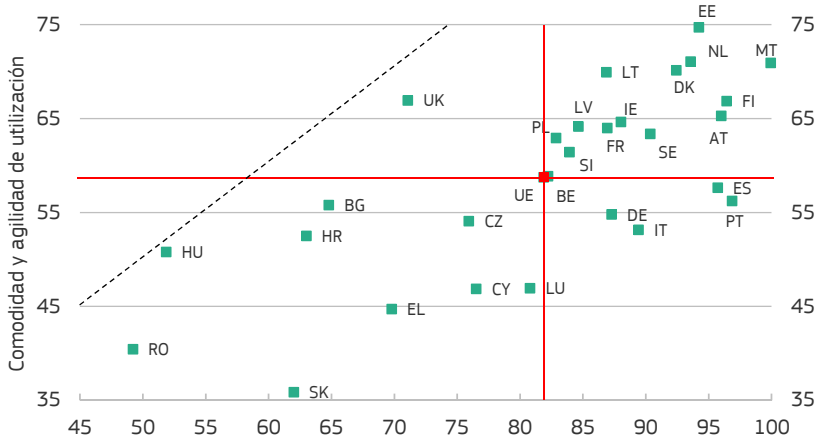
La mayoría de los países obtienen puntuaciones más elevadas en la disponibilidad y manejabilidad de los servicios en línea que en los indicadores relativos a la comodidad y agilidad de estos servicios (véase la ilustración 4.20, que muestra todos los países de la UE por debajo de la diagonal). De igual modo, la mera provisión de información y la simple prestación de servicios en línea no bastan para garantizar que la gente los utilice; para esto también es necesario que los servicios sean sencillos y rápidos de usar.

Se aprecian acusadas diferencias entre países en términos de transparencia, así como variaciones entre los tres indicadores utilizados para medir esta[24], lo que podría indicar una falta de coordinación entre las diferentes partes del gobierno (véase la ilustración 4.21).

Malta, Estonia y Letonia son los países que obtienen mayores puntuaciones en cuanto a la publicación de información sobre los organismos públicos y la prestación de servicios, mientras que Bulgaria, Hungría y Rumanía obtienen las puntuaciones más bajas en lo que atañe a la publicación de información sobre los organismos públicos, y Grecia y Eslovaquia sobre la prestación de servicios. Malta también es el país con mayor puntuación de transparencia en relación con los datos personales, seguido de Francia; las puntuaciones más bajas se registran en Eslovaquia, Hungría, Rumanía y la República Checa.

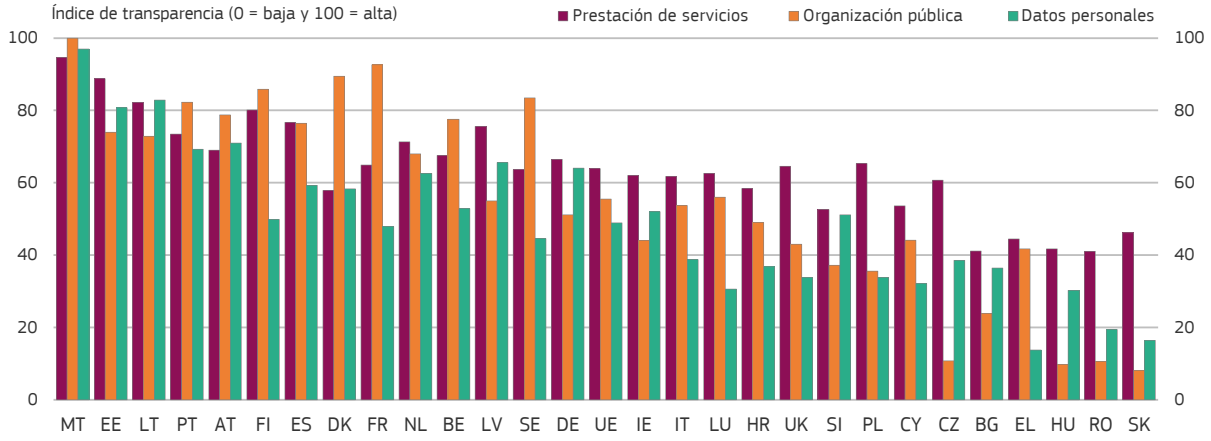
24 La transparencia se mide a través de tres indicadores: prestación de servicios, publicación de información y datos personales. El primero mide el grado en que las autoridades públicas informan a los usuarios sobre los procedimientos administrativos; el segundo, en qué medida los gobiernos publican información sobre sí mismos y sus actividades; y el tercero, el grado en que los gobiernos informan de manera proactiva a los usuarios sobre sus datos personales y sobre cómo, cuándo y quién trata dichos datos.

Ilustración 4.20: Disponibilidad, facilidad de manejo, comodidad y agilidad de utilización de los servicios de administración electrónica



Valores referidos al % de encuestados que valoraron i) la disponibilidad y ii) la facilidad y agilidad de uso de los servicios telemáticos o la información sobre estos.
Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en datos del proyecto «e-Government Benchmark» de la UE

Ilustración 4.21: Transparencia de la administración electrónica, promedio 2014-2015



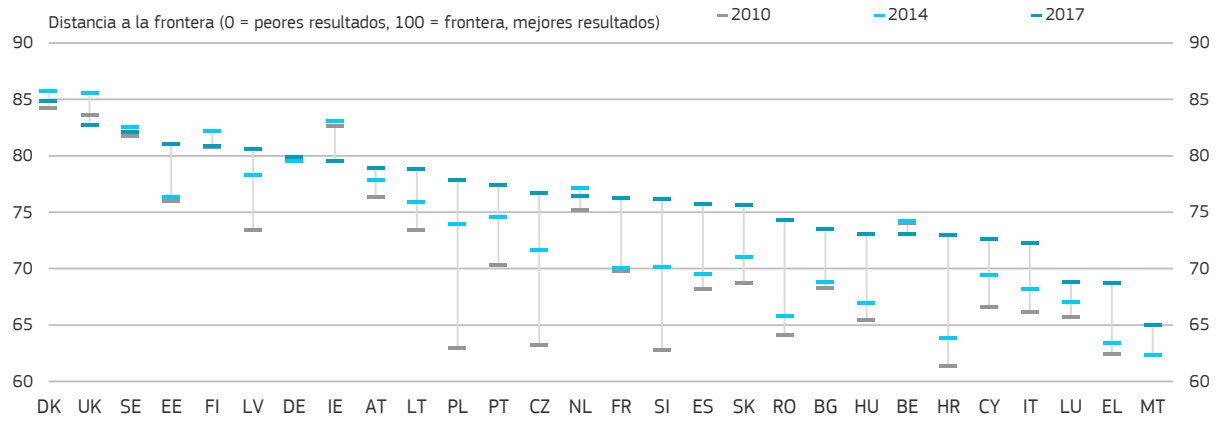
Fuente: Conjunto de datos del proyecto «e-Government Benchmark»

La accesibilidad de los servicios de administración electrónica ha aumentado en toda la UE, aunque este crecimiento es desigual y hay numerosos Estados miembros que van a la zaga del resto. Para una correcta implantación de la administración electrónica, es necesario adoptar medidas que incidan tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta, lo que significa que los servicios de administración electrónica deben diseñarse pensando en los usuarios.

3.5 En el norte de Europa resulta más sencillo hacer negocios que en cualquier otra parte de la UE, aunque los países del centro de Europa se esfuerzan por avanzar en esta materia.

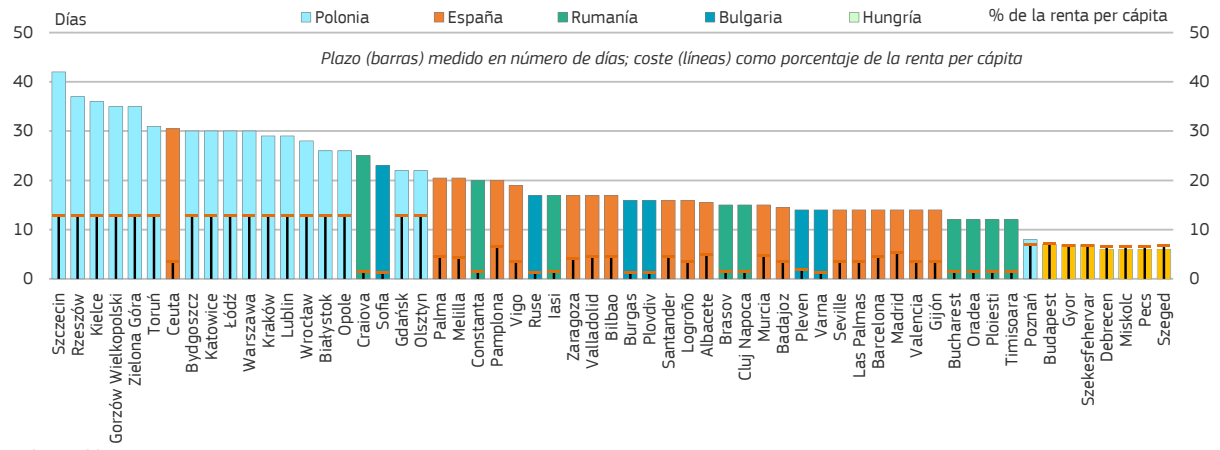
La eficacia de las políticas públicas es crucial para evitar los fallos del mercado y para propiciar una distribución más equitativa de la renta y la riqueza. La sencillez, claridad y coherencia de la normativa empresarial puede proporcionar a las empresas normas estables y predecibles para ejercer sus actividades de manera eficaz, potenciando así el crecimiento a largo plazo y el desarrollo económico sostenible.

Ilustración 4.22: Facilidad para hacer negocios, 2010-2017



Fuente: Cálculos de la DG REGIO basados en los informes «Doing Business» del Banco Mundial

Ilustración 4.23: Plazo y coste requeridos para crear una empresa en diferentes ciudades de un conjunto de Estados miembros seleccionados, 2016



ES y PL: 2015
Fuente: Banco Mundial (2015a, 2015b y 2017b)

Los indicadores «Doing Business» que elabora el Banco Mundial evalúan diez ámbitos reglamentarios que afectan a la actividad económica: la creación de una empresa, los permisos de obras, la obtención de electricidad, el registro de propiedades, la obtención de crédito, la protección de los inversores minoritarios, el pago de impuestos, el comercio transfronterizo, la ejecución de los contratos y la resolución de la insolvencia. La edición de 2017 compara la eficiencia y la calidad de la regulación empresarial aplicable a las pymes en 190 economías de todo el mundo; la clasificación global se elabora partiendo de la distancia que separa a cada una de ellas de la economía con mejores resultados (lo que se denomina «distancia a la frontera»).

Los países nórdicos (Dinamarca ocupa el tercer puesto en la clasificación mundial) y los Estados bálticos, junto con el Reino Unido, Alemania e Irlanda, están considerados como los Estados con entornos más favorables a los negocios en la UE, mientras que los menos propicios son Chipre, Italia, Luxemburgo y Malta (que ocupa el 76.° lugar en la clasificación mundial).

En la última década se han introducido numerosas reformas normativas con el fin de crear entornos más favorables para los negocios, la creación de empresas y el crecimiento. Entre 2010 y 2017, la distancia a la economía mejor clasificada se redujo para todos los países de la UE, excepto el Reino Unido, Bélgica e Irlanda (véase la ilustración 4.22). Las mejoras más importantes se produjeron en Polonia, la República Checa y Eslovenia;

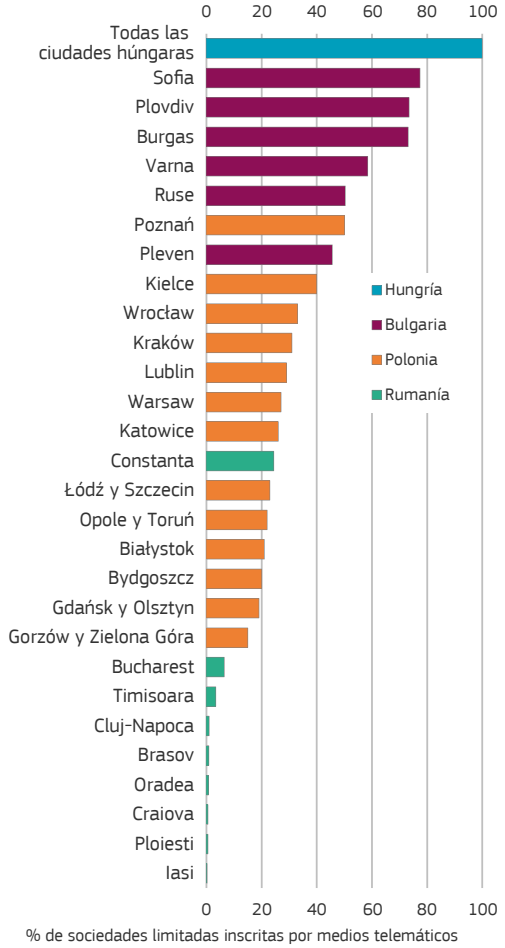
todos estos países pasaron del extremo inferior de la clasificación de la UE a la parte intermedia. También se registraron mejoras significativas en Croacia y Rumanía, aunque ambos continúan perteneciendo al grupo de Estados miembros más alejados de la frontera.

Los indicadores «Doing Business» subnacionales[25] revelan, no obstante, diferencias regionales importantes a pesar de que las diferentes regiones operan bajo un mismo marco jurídico y reglamentario. Hasta el momento solo existen indicadores disponibles para seis países de la UE: Italia (2012), España y Polonia (2015) y Bulgaria, Hungría y Rumanía (2017) (está previsto elaborar indicadores para Portugal, la República Checa, Eslovaquia y Croacia para el período 2018-2019). A continuación se analizan los indicadores correspondientes a cinco de estos países (todos salvo Italia)[26].

El país en el que resulta más sencillo y rápido crear una empresa es Hungría, mientras que en las ciudades polacas (excepto Poznan) es donde más se tarda: hasta 42 días en Szczecin, frente a solo 6 en Szeged, Hungría (véase la ilustración 4.23). El coste de la inscripción de empresas también es más elevado en las ciudades polacas que en las húngaras, debido a la utilización del registro electrónico (por ese motivo dicho coste es más bajo en Poznan). Sin embargo, esta modalidad de registro, por sí sola, no agiliza necesariamente el proceso ya que, por ejemplo, en Kielce (también en Polonia), pese a que el 40 % de los registros se realizó en línea, el plazo de inscripción no se redujo (ilustración 4.24). Para que las plataformas electrónicas funcionen, es necesario que vayan acompañadas tanto de medidas que estimulen su utilización por parte de las empresas y la posibilidad de realizar todo el proceso por medios telemáticos (es decir, sin necesidad de utilizar documentos impresos). En algunas regiones polacas, la introducción de los registros electrónicos no eliminó la necesidad de presentar documentos impresos, ya que la comunicación con el tribunal local siguió estando basada en el papel[27].

En todos los países, excepto Hungría, se observan importantes variaciones entre las diferentes ciudades; en Rumanía, la inscripción tarda doce días en Timisoara,

Ilustración 4.24: Registro electrónico de empresas en ciudades de un conjunto de EEMM seleccionados, 2016



PL: 2015
Fuente: Banco Mundial (2015a, 2015b y 2017b)

pero veinticinco en Craiova; en España se tarda 14 días en Gijón, pero 31 en la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Se aprecian diferencias similares entre las ciudades en cuanto al tiempo necesario para obtener permisos de obras. Así sucede, en especial, en España: en Logroño (La Rioja) el proceso tarda 100 días, mientras que en Vigo (Galicia) requiere casi 300 días (ilustración 4.25). En general, resulta relativamente sencillo obtener permisos de obras en Bulgaria —las seis ciudades se encuentran en la mitad superior de la clasificación— y relativamente complicado en Bulgaria (puesto que todas sus ciudades se sitúan en la mitad inferior de la clasificación).

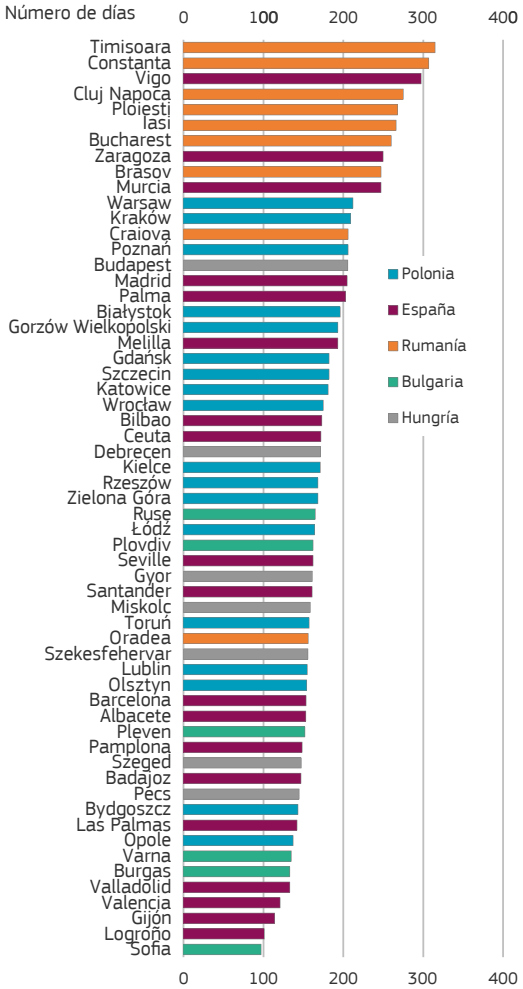
La ejecución de contratos es el parámetro que mayor variación muestra en los cuatro países para los que

25 Los indicadores subnacionales abarcan un número más limitado de dimensiones que los nacionales, ya que se centran en aquellos con mayor probabilidad de verse afectados a nivel regional o local: creación de una empresa, obtención de permisos de obras, obtención de electricidad, registro de propiedades y ejecución de contratos.

26 Los indicadores subnacionales italianos relativos a la facilidad para hacer negocios se analizaron en un informe de la Comisión Europea (2014).

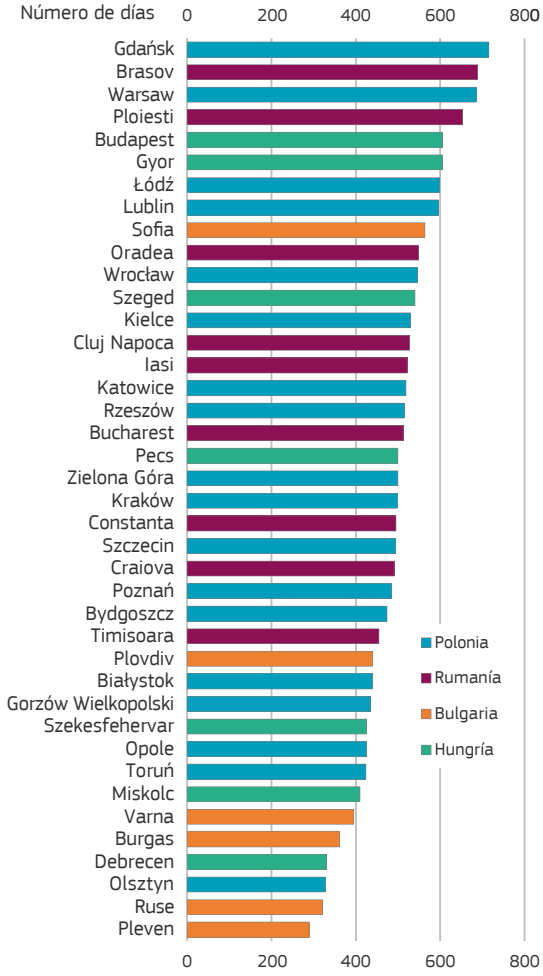
27 Banco Mundial (2015a).

Ilustración 4.25: Plazo requerido para obtener permisos de obras en ciudades de un conjunto de EEMM seleccionados, 2016



ES y PL: 2015
Fuente: Banco Mundial (2015a, 2015b y 2017b)

Ilustración 4.26: Plazo requerido para ejecutar un contrato en ciudades de un conjunto de EEMM seleccionados, 2016



ES y PL: 2015
Fuente: Banco Mundial (2015a, 2015b y 2017b)

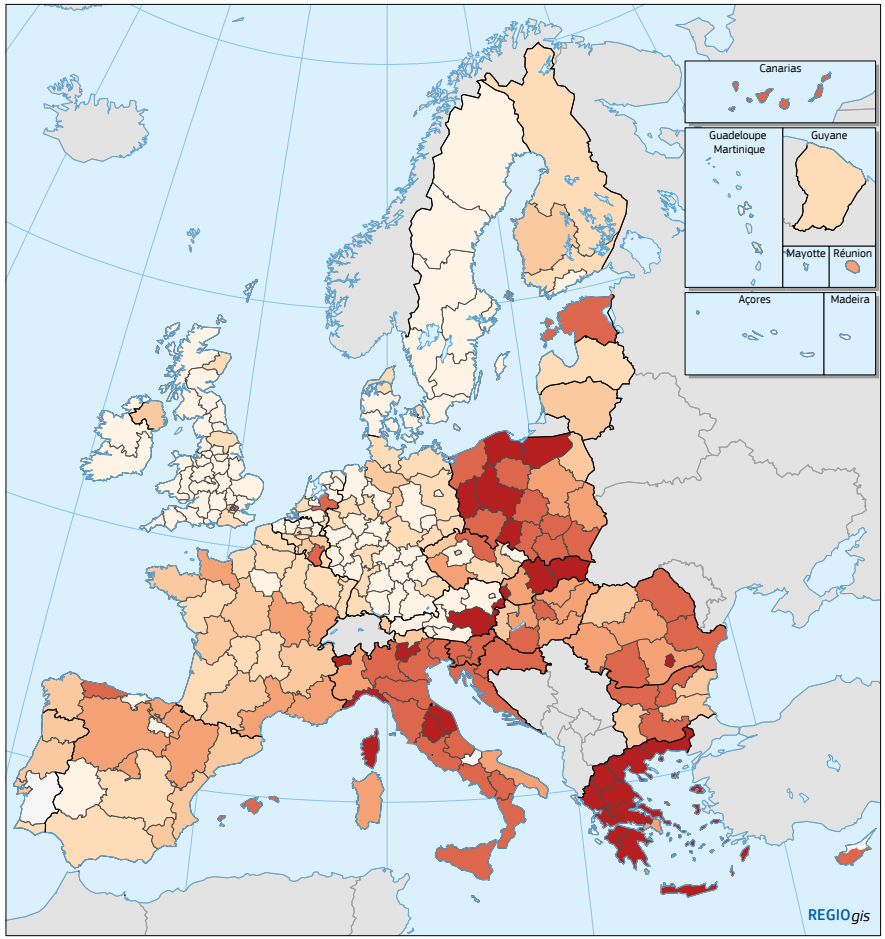
se dispone de datos[28], oscilando entre los 289 días de Pleven y los 564 de Sofía (ambas en Bulgaria), mientras que en Polonia se tarda un año más en ejecutar un contrato en Gdansk que en Olsztyn (ilustración 4.26).

Las amplias diferencias en términos de tiempo, procedimientos y costes dentro de cada país implican que la mejora de la capacidad administrativa local y regional puede generar importantes beneficios desde el punto de vista de la facilidad para hacer negocios.

3.6 La contratación pública se encuentra expuesta al riesgo de corrupción y falta de competencia en muchas regiones de la UE

La contratación pública, definida como el proceso de adquisición de bienes y servicios por parte del sector público, desempeña un papel crucial en el desarrollo económico y social en toda la UE. En promedio, representa en torno al 29 % del gasto público, lo que equivale aproximadamente a un 13 % del PIB de la UE (Comisión Europea, 2016g; OCDE, 2015a). Es uno de los medios más importantes a través de los que los gobiernos pueden influir en la calidad de la inversión y de los servicios públicos y, por ende, en el crecimiento económico.

28 No se dispone de datos correspondientes a esta dimensión para España. Obsérvese que existen diferencias en cuanto a la metodología de recopilación de datos entre los indicadores «Doing Business» subnacionales y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE.



Mapa 4.3: Procedimientos de contratación pública a los que concurrió un único licitador, promedio 2013-2015

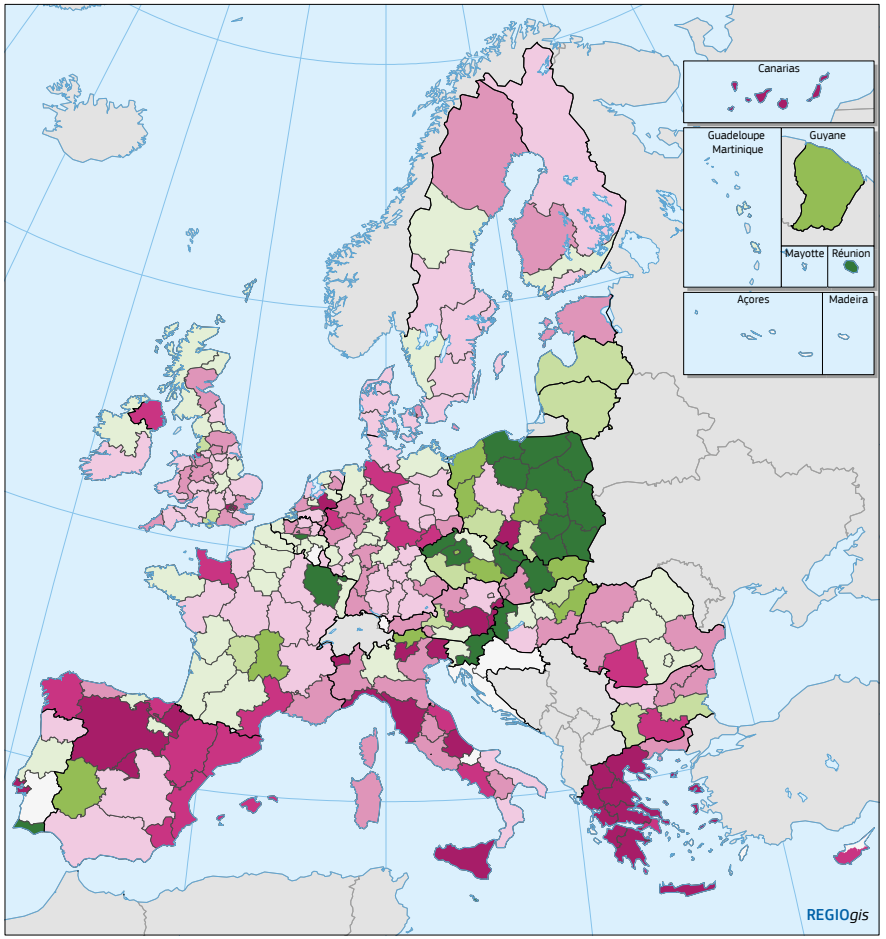
Porcentaje de contratos adjudicados por las autoridades subnacionales

- < 10
- 10-15
- 15-20
- 20-25
- 25-40
- > 40
- No se dispone de datos

No se incluyen las regiones en las que el número de contratos adjudicados fue inferior a 50. Se incluyen únicamente los contratos que superan el umbral establecido en la Directiva sobre contratación pública.
En CY, EE, LT, LU, LV y MT, se incluyeron los contratos adjudicados por las autoridades nacionales en sectores utilizados por las autoridades regionales y locales.
Fuente: Diario electrónico de licitaciones de la UE y DIGIWHIST

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 4.4: Variación del porcentaje de licitadores únicos entre 2007-2009 y 2013-2015

Variación en puntos porcentuales

- < -12
- -12--8
- -8--4
- -4-0
- 0-4
- 4-8
- 8-12
- > 12
- No se dispone de datos

Variación del porcentaje de contratos adjudicados por las autoridades subnacionales.
No se incluyen las regiones en las que el número de contratos adjudicados fue inferior a 50. Se incluyen únicamente los contratos que superan el umbral establecido en la Directiva sobre contratación pública.
En CY, EE, LT, LU, LV y MT, se incluyeron los contratos adjudicados por las autoridades nacionales en sectores utilizados por las autoridades regionales y locales.
Fuente: Diario electrónico de licitaciones de la UE y DIGIWHIST

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Principios e indicadores utilizados para medir el desempeño en el ámbito de la contratación pública

El principio de transparencia implica que la información sobre la contratación pública debe estar disponible de manera inmediata y en un formato preciso, fiable y estructurado (Kovacic, Marshall, Marx y Raiff, 2006). En un sentido más estricto, se puede definir como el cumplimiento de los requisitos de divulgación pública recogidos en las Directivas sobre contratación pública de la UE.

El principio de competencia implica que los efectos beneficiosos de la competencia entre múltiples licitadores y la igualdad de oportunidades de participación de la que disfrutan adoptan la forma de precios bajos, alta calidad y provisión oportuna de los bienes, servicios o instalaciones adquiridos (Arrowsmith, 2009).

La corrupción en el ámbito de la contratación pública se define como «la asignación y formalización de contratos públicos eludiendo las normas y los principios de la contratación pública abierta y equitativa con el fin de beneficiar a una red cerrada y denegar el acceso al resto» (Fazekas, Tóth y King, 2016).

Definiciones de indicadores de gobernanza en el ámbito de la contratación pública:

- utilización de procedimientos abiertos: número de contratos adjudicados en el marco de un procedimiento abierto o restringido como porcentaje del total de contratos adjudicados;
- licitadores únicos: número de contratos adjudicados en el marco de convocatorias a las que solamente se presentó una oferta, como porcentaje del total de contratos adjudicados.

Estos indicadores están basados en información publicada en la base de datos del diario electrónico de licitaciones de la UE.

Fuente: Fazekas (2017)

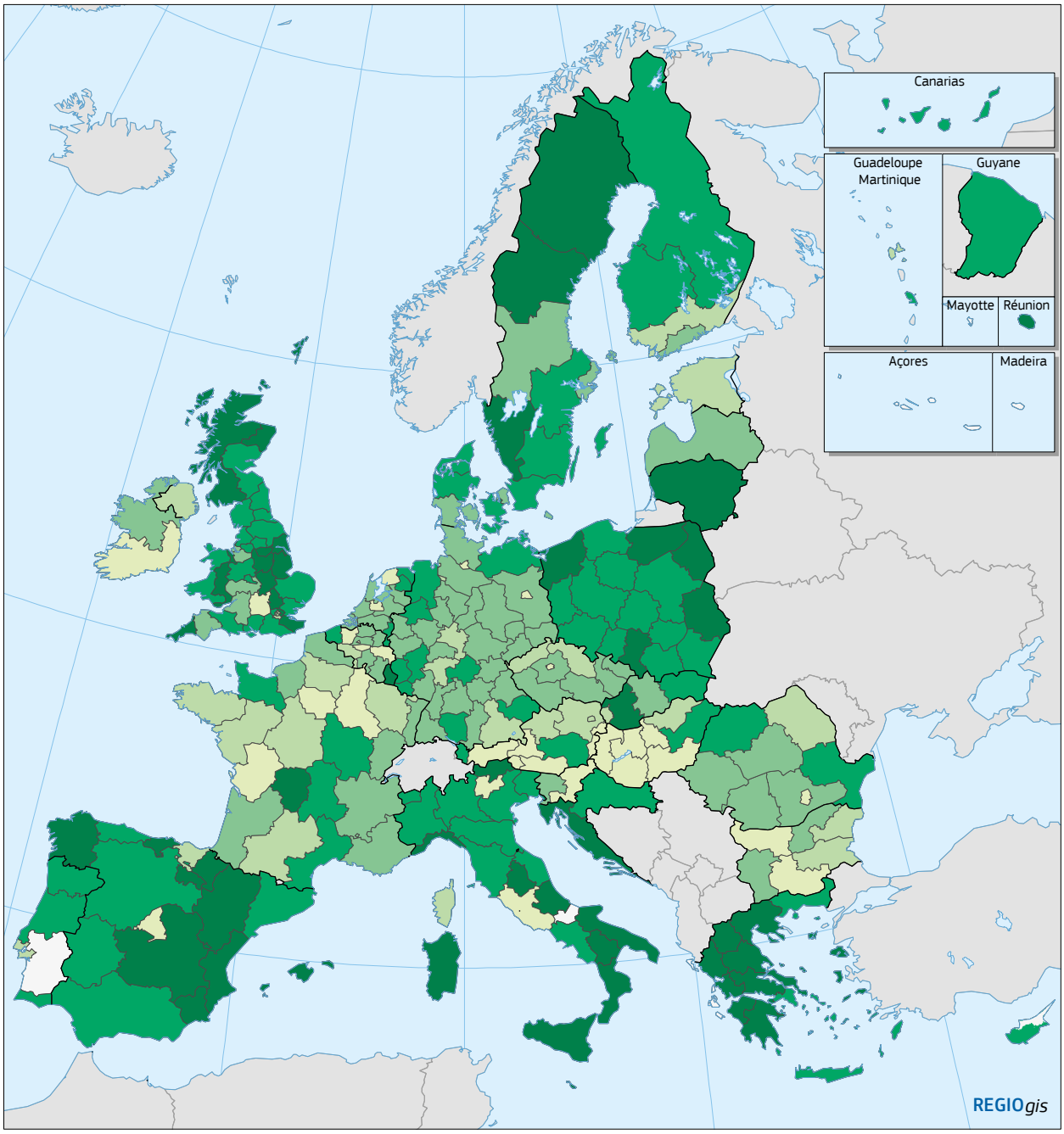
Además, la mayor parte del gasto financiado con cargo a los Fondos EIE se destina a la contratación pública. Se trata de una función gubernamental genuinamente transversal que concierne a casi todos los organismos públicos, desde ministerios federales hasta proveedores de servicios de titularidad pública, por lo que es representativa de la calidad de gobierno en general.

Investigaciones recientes han tratado de evaluar diferentes aspectos de la calidad de la gobernanza basándose en datos de contratación pública (Fazekas, 2017, de próxima publicación; Fazekas y Kocsis, 2017). Entre los indicadores relativos a la utilización de procedimientos de contratación abiertos, el índice de licitadores únicos puede proporcionar información sobre la transparencia, la competencia y la corrupción (véase el recuadro.).

El porcentaje de casos en los que solamente concurrió un licitador sobre el total de contratos adjudicados a través de mecanismos de contratación pública podría indicar el grado de corrupción potencial o de falta de competencia, incluida la colusión entre empresas en un determinado sector de la economía. El índice de licitadores únicos varía significativamente de unas regiones a otras (mapa 4.3). Los casos en los que solamente se presentó una oferta superan el 40 % en muchas regiones de Grecia, Polonia, Eslovaquia e Italia. En varias regiones de Suecia, Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca, esta proporción raras veces supera el 10 %, lo que sugiere la existencia de mercados más competitivos y un menor riesgo de corrupción[29]. El índice de licitadores únicos muestra amplias diferencias en Rumanía, Bulgaria, Polonia, Hungría, la República Checa y España, mientras que en Suecia y Grecia apenas se registraron variaciones. Entre 2007 y 2015, este índice disminuyó de forma acusada en Lituania, Letonia y en muchas regiones de Polonia, la República Checa y Eslovaquia (mapa 4.4). Por el contrario, en Grecia y Estonia —los países con mayor índice de licitadores únicos— el porcentaje de contratos adjudicados ante la presentación de una única oferta aumentó.

Conviene señalar que, aunque en general las puntuaciones en el ámbito de la gobernanza de la contratación pública están correlacionadas con el índice europeo de calidad de gobierno, las regiones españolas obtienen puntuaciones considerablemente mejores que en este último índice. Por otra parte, Finlandia y Estonia obtienen puntuaciones más bajas (Fazekas 2017, de próxima publicación), lo que podría deberse a la falta de transparencia; esto sugiere la existencia de debilidades en los sistemas reglamentarios y de información

29 En el índice general de competencia en la contratación pública (Fazekas 2017), Suecia, el Reino Unido, Irlanda, Finlandia y España son los países que obtienen las mayores puntuaciones. El índice global de riesgo de corrupción muestra que los países noroccidentales, junto con Letonia y España, son los que registran las puntuaciones más altas. Los datos y los mapas interactivos están disponibles en: https://public.tableau.com/profile/mihaly.fazekas#!/vizhome/regiopp/nuts2



Mapa 4.5: Procedimientos de contratación pública en los que se utilizaron convocatorias abiertas de licitación, promedio 2013-2015

Porcentaje de contratos adjudicados por las autoridades subnacionales

- < 65
- 65-75
- 75-85
- 85-95
- > 95
- No se dispone de datos

No se incluyen las regiones en las que el número de contratos adjudicados fue inferior a 50. Se incluyen únicamente los contratos que superan el umbral establecido en la Directiva sobre contratación pública. En CY, EE, LT, LU, LV y MT, se incluyeron los contratos adjudicados por las autoridades nacionales en sectores utilizados por las autoridades regionales y locales.
Fuente: Fazekas (2017)

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

nacionales, o una menor competencia por parte de los proveedores internacionales[30].

La utilización de procedimientos abiertos es uno de los indicadores que se utilizan para medir la transparencia de la contratación. Los resultados no muestran la división habitual (norte-oeste frente a este-sur) que exhiben muchos de los indicadores de gobernanza (véase el mapa 4.5). En contra de lo que cabría esperar, los países con alto índice de licitadores únicos (Polonia y Grecia) se encuentran entre los que más utilizan los procedimientos abiertos, lo que puede indicar una prevalencia de los contactos informales frente a los requisitos formales. El uso de procedimientos abiertos es relativamente poco frecuente en varias regiones de Hungría, Austria, Estonia, Francia y Bulgaria. Sin embargo, estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que, pese a que el hecho de no utilizar procedimientos abiertos dificulta la competencia, un uso excesivo de dichos procedimientos podría indicar una falta de capacidad administrativa para emplear otros más complejos (como los negociados).

4. Unas instituciones adecuadas incrementan los efectos del apoyo de la UE al espíritu empresarial

Como quedó demostrado en el Sexto informe sobre la cohesión, un nivel de gobernanza más bajo puede influir en la incidencia de la política de cohesión y provocar la pérdida de fondos. Dicho informe señalaba asimismo que la calidad de gobierno puede reducir la rentabilidad de la inversión pública, incluida la que se financia en el marco de la política de cohesión (Rodríguez-Pose, Garcilazo, 2014).

De acuerdo con un estudio reciente[31] sobre la relación entre el crecimiento de las empresas, las instituciones y el apoyo de los Fondos EIE al espíritu empresarial, una combinación «correcta» de instituciones tiende a potenciar los efectos de la política de cohesión[32].

Dicho estudio llegó a la conclusión de que la cuantía de los fondos de la UE recibidos en el período 2007-2013 había afectado de manera significativa al crecimiento de las empresas. Las regiones con un PIB per cápita inmediatamente inferior al 75 % de la media de la UE, que, por tanto, recibieron un volumen de fondos relativamente elevado, registraron unas cifras de creación (y también de disolución) de empresas superior al de las regiones con un PIB per cápita inmediatamente superior al umbral del 75 %, que, por tanto, habían recibido una financiación muy inferior. En términos globales, no existía relación entre la cantidad de fondos recibidos y el número total de empresas[33]. Al mismo tiempo, la combinación «correcta» de instituciones parece afectar a la relación, en el sentido de que la tasa de creación de empresas fue significativamente superior en las regiones en las que existe la percepción de que la que corrupción es relativamente limitada que en aquellas en las que se considera que es un problema relativamente extendido. Así sucedió, en particular, en el caso de las empresas que tienen trabajadores.

5. Conclusiones

La aplicación de las regulaciones nacionales varía de unas regiones a otras, lo que refleja las diferencias existentes en términos de eficiencia de las autoridades regionales y locales; es importante tener en cuenta estas diferencias a la hora de evaluar la relación entre la calidad de gobierno y el desarrollo social.

La calidad de gobierno influye en el desarrollo regional en toda la UE. Por consiguiente, la dimensión institucional debe convertirse en un elemento crucial de las estrategias de desarrollo. Además de fortalecer la dotación de infraestructura y el capital humano, es importante mejorar la capacidad administrativa y la eficacia de los gobiernos, así como reducir la incidencia de la

30 La transparencia es la única dimensión de la puntuación en el ámbito de la buena gobernanza de la contratación pública en la que los países del centro y el este de Europa puntúan mejor que los del norte y el oeste. Aparte de la utilización de procedimientos abiertos, analizada en este informe, dicha variable tiene en cuenta la publicación de avisos de contratación, la integridad de los informes presentados y la presentación de informes voluntarios (véase Fazekas, 2017).

31 Díaz Ramírez, Kleine-Rueschkamp y Veneri (2017).

32 Las ayudas analizadas incluían una amplia gama de medidas: apoyo a la I+D, apoyo a la innovación en las pymes para fomentar la inversión en procesos de producción respetuosos con el medio ambiente y apoyo al autoempleo y la creación de empresas emergentes. El análisis se basó en una comparación del nivel de crecimiento de las empresas entre regiones con niveles similares de PIB per cápita, pero que habían recibido un volumen de fondos significativamente diferente.

33 Un incremento del 1 % en el volumen de fondos recibidos se asoció a un aumento del 0,06 % en la tasa de creación y disolución de empresas. La relación entre la cuantía de la financiación y la diferencia entre el número de empresas creadas y disueltas no era significativa.

corrupción, que socava la confianza en los gobiernos y sus políticas.

Pese a que los gobiernos han avanzado en la digitalización de los servicios públicos y su accesibilidad en línea, no se ha prestado tanta atención a la calidad de los servicios telemáticos desde la perspectiva de los usuarios ni a su facilidad de uso.

La capacidad institucional afecta a la capacidad de los gobiernos para lograr los objetivos de sus políticas a largo plazo y para introducir reformas estructurales que puedan impulsar el crecimiento y el empleo de manera significativa.

Unas administraciones independientes e imparciales, en las que el nombramiento y la promoción de funcionarios se base en méritos en función de su capacidad, son cruciales para combatir la corrupción y aplicar políticas eficaces que beneficien a los ciudadanos.

Las empresas ubicadas en diferentes zonas de un mismo Estado miembro pueden enfrentarse a diferencias sustanciales en cuanto al tiempo, el número de procedimientos y los costes asociados al cumplimiento de la normativa y al ejercicio de su actividad. La mejora de la capacidad administrativa local y regional y la introducción de cambios adecuados en el modelo de organización y gestión de las autoridades públicas pueden por tanto, acarrear beneficios significativos en términos de eficiencia empresarial.

Las pruebas disponibles sugieren que la combinación «adecuada» de instituciones puede incrementar la tasa de creación de nuevas empresas y la incidencia del apoyo de la política de cohesión a las empresas.

Capítulo 5

Políticas nacionales y cohesión

- Los saldos de las administraciones públicas han mejorado en los últimos años como resultado de la consolidación fiscal y, a partir de 2014, del crecimiento económico. La inversión pública, un elemento muy importante en el que se apoya el crecimiento, sufrió las consecuencias de los recortes del gasto con los que se buscaba reducir los déficits presupuestarios, y permanece en niveles bajos en los Estados miembros a los que más afectó la crisis.
- Otros capítulos de gasto público que propician el crecimiento, como las partidas destinadas a I+D y educación, también continúan siendo bajos en esos países, dado que la composición del gasto se ha inclinado en mayor medida hacia las prestaciones sociales y ha deteriorado sus perspectivas de crecimiento futuro.
- Siguen existiendo diferencias importantes en el grado de descentralización del gasto público y, especialmente, de la inversión pública en toda la UE, así como en el porcentaje de la inversión que se gestiona a nivel regional y local. A lo largo de los últimos quince años, la tendencia general ha conducido a un descenso de esta última proporción y una centralización creciente del gasto destinado a inversiones públicas, al tiempo que la proporción del gasto público total que se gestiona en el nivel subnacional apenas ha variado.
- La tendencia descendente que ha seguido el porcentaje de inversión pública gestionado a nivel subnacional en los últimos años se ha producido en paralelo con la tendencia del saldo presupuestario de las autoridades involucradas a pasar del déficit al superávit en 2016.
- Los programas financiados por los Fondos EIE están, en general, sólidamente alineados con las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del proceso del Semestre Europeo. Las disposiciones que vinculan dichos fondos con una buena gobernanza económica y con la respuesta de los Estados miembros a las citadas recomendaciones representan un incentivo para que los gobiernos nacionales cumplan sus objetivos presupuestarios. En consecuencia, la revisión del artículo 23 que ha llevado a cabo la Comisión sugiere que no es necesaria una nueva legislación en esta fase.

Capítulo 5

Políticas nacionales y cohesión

1. La inversión pública continúa en niveles muy bajos a pesar del reciente repunte de la economía de la UE

1.1 Los saldos de las administraciones públicas han experimentado una mejora considerable en el pasado reciente

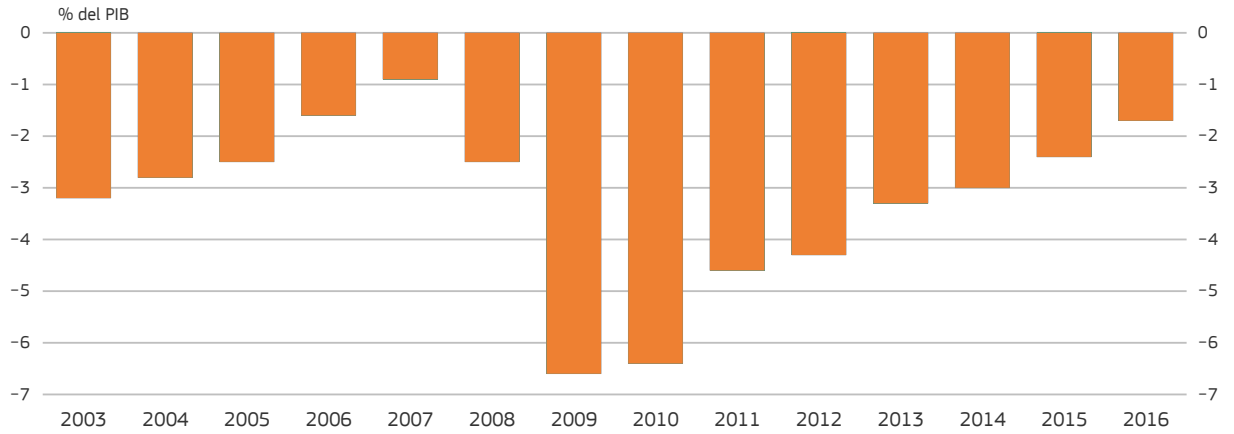
El Sexto informe sobre la cohesión señalaba un empeoramiento significativo de las finanzas públicas como resultado de la acusada recesión económica que se produjo a partir de 2008. Este deterioro quedó reflejado en un importante déficit de las administraciones públicas, superior al 6 % del PIB en 2009 y 2010 en promedio en el conjunto de la UE, frente a menos del 1 % dos años antes, en 2007 (véase la ilustración 5.1).

A partir de 2011, el déficit se redujo como resultado del mayor nivel de consolidación fiscal y de la recuperación progresiva de la economía que se inició en 2014. En ese último año, el déficit se situó, en promedio, en el 3 % del PIB, el máximo permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; a partir de ese momento se redujo hasta el 2,4 % del PIB en 2015 y el 1,7 % en 2016. De los veinte Estados miembros o más que fueron objeto de procedimientos aplicables en caso de déficit excesivo en 2011, tan solo cinco seguían sujetos a dichos procedimientos en 2016 (España, Francia, Grecia, Croacia y el Reino Unido).

En casi todos los Estados miembros se aprecia un patrón similar con respecto a la media, si bien en diferente medida. En los más afectados por la crisis económica, la reducción del déficit presupuestario partió de niveles elevados, por ejemplo el 13 % del PIB en Irlanda o el 15 % en Grecia; sin embargo, en otros Estados miembros, el déficit nunca superó el 3 % permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (véase la ilustración 5.2). El esfuerzo de consolidación fiscal ha sido impresionante en Grecia e Irlanda, en particular; en estos países el saldo de las administraciones públicas ha mejorado en más de quince puntos porcentuales del PIB entre 2009 y 2016. Esto ha permitido que las finanzas públicas retornen a la senda de la sostenibilidad, una condición previa para una recuperación económica sostenida y sostenible.

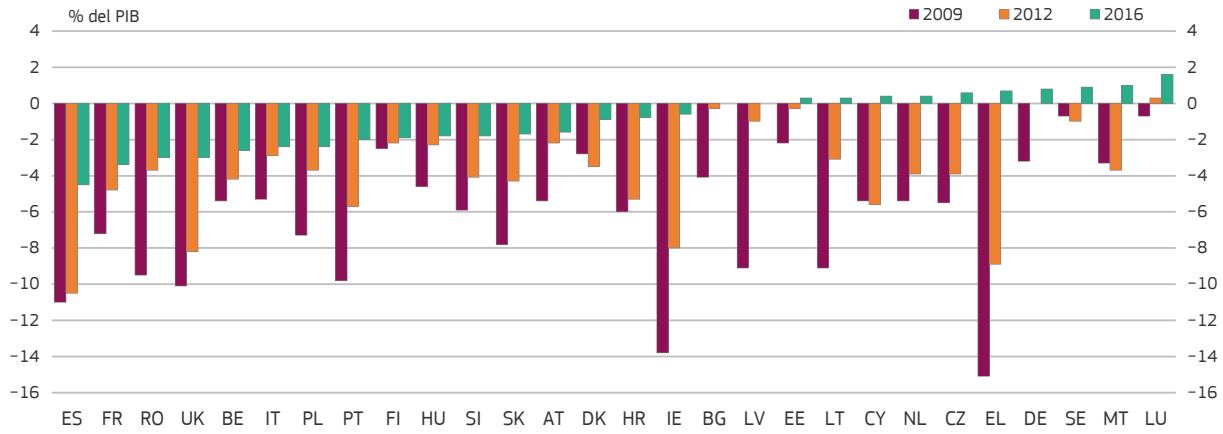
El aumento del déficit registrado en 2009 y 2010 se debió fundamentalmente al estancamiento de los ingresos y a un fuerte incremento del gasto público (véase la ilustración 5.3); esto fue el resultado combinado de los estabilizadores automáticos y de intervenciones puntuales adoptadas en el marco de los paquetes de medidas para la recuperación económica. Para después

Ilustración 5.1: Saldo de las administraciones públicas, promedio de la UE-28, 2000-2016



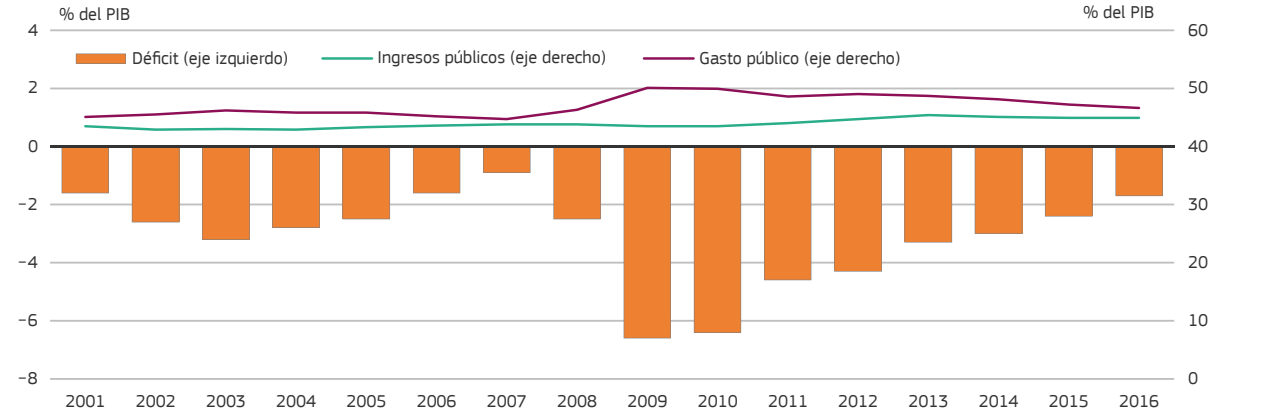
Fuente: Eurostat

Ilustración 5.2: Saldo de las administraciones públicas, 2009, 2012 y 2016



Fuente: Eurostat

Ilustración 5.3: Gasto público general, ingresos públicos y saldo de las administraciones públicas, UE-28, 2001-2016



Fuente: Eurostat

de 2010, la mayoría de estos paquetes ya se habían retirado; como consecuencia de ello, se produjo un descenso gradual del gasto público en relación con el PIB, que posteriormente se redujo aún más por el efecto estabilizador automático de la recuperación económica progresiva[1] (disminución del gasto y aumento de los ingresos). De nuevo, este mismo patrón se observa en la mayoría de los Estados miembros, aunque con diferencias significativas en cuanto a su dimensión por la diferente profundidad de la recesión económica.

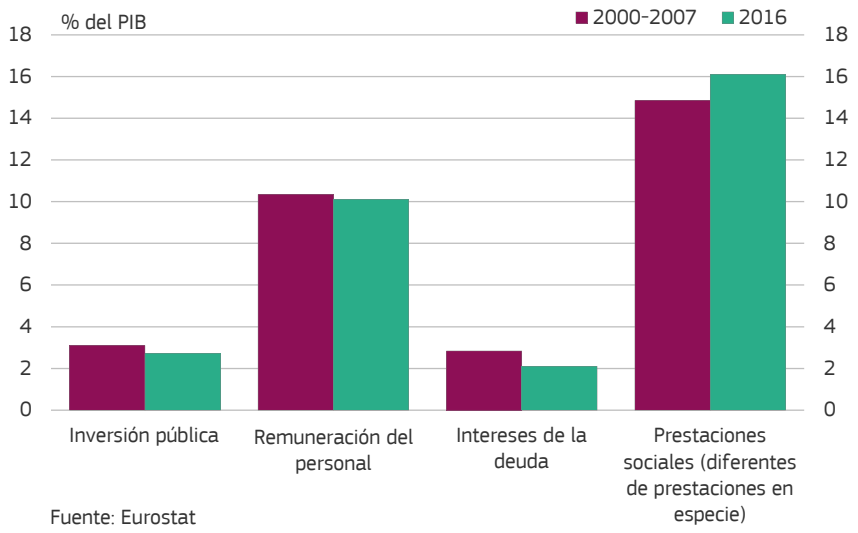
1.2 La composición del gasto público sigue siendo problemática, dado que la inversión pública permanece en niveles bajos

Después de crecer hasta situarse, en promedio, por encima del 50 % del PIB en la UE en 2009, en 2016 el gasto público recuperaba prácticamente el nivel medio registrado durante el período 2000-2007, antes de la crisis (el 46,6 % del PIB frente al 45,5 %).

Sin embargo, la composición del gasto público en 2016 era diferente que en el pasado. La inversión pública (es decir, la formación bruta de capital fijo) ascendió al 2,7 % del PIB en comparación con el 3,2 % en el

1 Los estabilizadores automáticos suelen definirse como aquellos elementos de la política fiscal que reducen la carga presupuestaria y aumentan el gasto público sin una intervención discrecional por parte del gobierno (es decir, sin modificar los tipos impositivos ni las deducciones, los tipos de prestaciones ni los programas de gasto).

Ilustración 5.4: Categorías seleccionadas de gasto de las administraciones públicas, promedio 2000-2007 y 2016



Fuente: Eurostat

período anterior a la crisis, medio punto porcentual menos a pesar de que el gasto público total era mayor (ilustración 5.4). Esto contrasta con el gasto social, que era más de un 1 % del PIB superior.

La reducción de la inversión pública es más evidente en los Estados miembros más afectados por la crisis económica. En varios Estados miembros que necesitaron asistencia financiera externa, la inversión pública se situaba por debajo del 2 % del PIB en 2016 (en Irlanda, Portugal y España) y, aunque en Grecia superaba el 3 % del PIB, en 2016 este era muy inferior al existente antes de la crisis. Estos bajos niveles de inversión pública constituyen, en cierta medida, un reflejo de altos niveles de gasto social, que en Grecia y Portugal se situaban muy por encima de la media de la UE (un 20 % y un 17 % del PIB, respectivamente). El coste de amortización de la deuda también reviste importancia. A pesar de que los tipos de interés alcanzaban niveles históricamente bajos y de los mecanismos de alivio cuantitativo proporcionados por el Banco Central Europeo, los pagos en concepto de intereses de la deuda seguían siendo superiores al 4 % del PIB en Portugal y al 3 % en Grecia, lo que indica la vulnerabilidad de estos países ante los cambios en las condiciones de financiación internacionales.

Según la literatura económica, la inversión pública ejerce un efecto positivo sobre el crecimiento[2]. En consecuencia, unos niveles persistentemente bajos de inversión pública son motivo de preocupación, entre otras cosas por el efecto que pueden ejercer sobre las disparidades socioeconómicas entre los Estados miembros y regiones de la UE. Los Estados miembros con menores niveles de inversión pública son los que resultaron más afectados por la crisis y, en consecuencia, los que experimentaron una mayor ampliación de la brecha con respecto al resto de la UE (véase la ilustración 5.5).

El reciente documento de reflexión de la Comisión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria[3] hace hincapié en que «*Los progresos realizados en materia de convergencia económica son de especial importancia para el funcionamiento de la zona del euro, pero son igualmente importantes para el conjunto de la UE*» y en que «*avanzar hacia un alto nivel de vida con un nivel de renta comparable es clave para lograr los objetivos de la Unión, entre los que figura la cohesión económica y social, además de un crecimiento equilibrado*».

Los bajos niveles de inversión pública también son evidentes en la reciente Comunicación de la Comisión sobre el principio de adicionalidad 2007-2013[4]. Siete Estados miembros informaron de un nivel de gasto pertinente a efectos de adicionalidad inferior a las previsiones realizadas al inicio del período de programación 2007-2013, antes de la crisis económica. El gasto estructural real en el período 2007-2013 fue un 35 % inferior al previsto en Grecia, un 25 % inferior en Italia y entre un 10 % y un 20 % menor en Hungría, Lituania y Portugal[5].

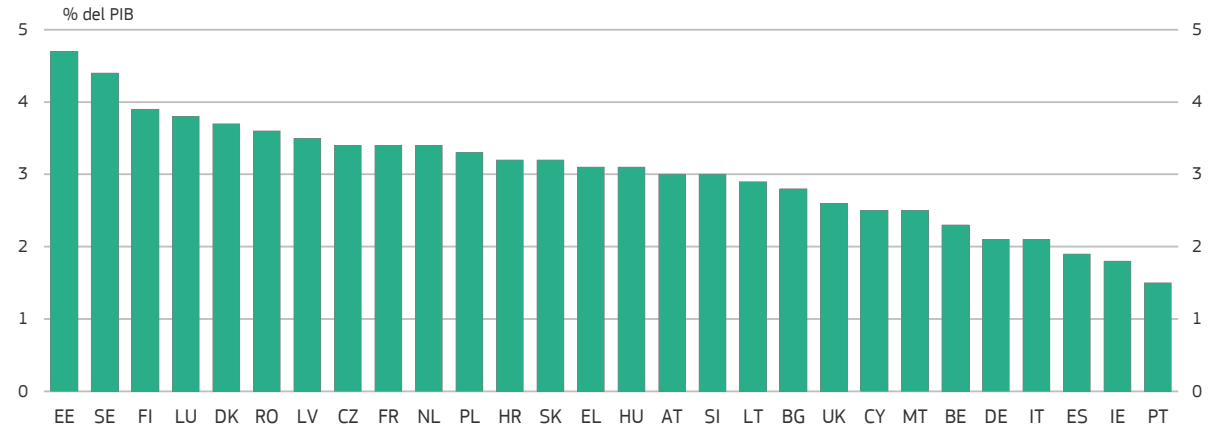
2 Véase Comisión Europea (2014).

3 Comisión Europea, «Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria». COM(2017) 291 de 31.5.2017.

4 Comisión Europea, «Verificación ex post de la adicionalidad 2007-2013». COM (2017)138 de 23.3.2017.

5 Debe tenerse en cuenta que, puesto que la adicionalidad únicamente se verificó en las regiones del objetivo de convergencia, estas cifras no reflejan necesariamente la situación existente en el conjunto del país, salvo en el caso de Lituania.

Ilustración 5.5: Inversión pública total, 2016



Fuente: Eurostat

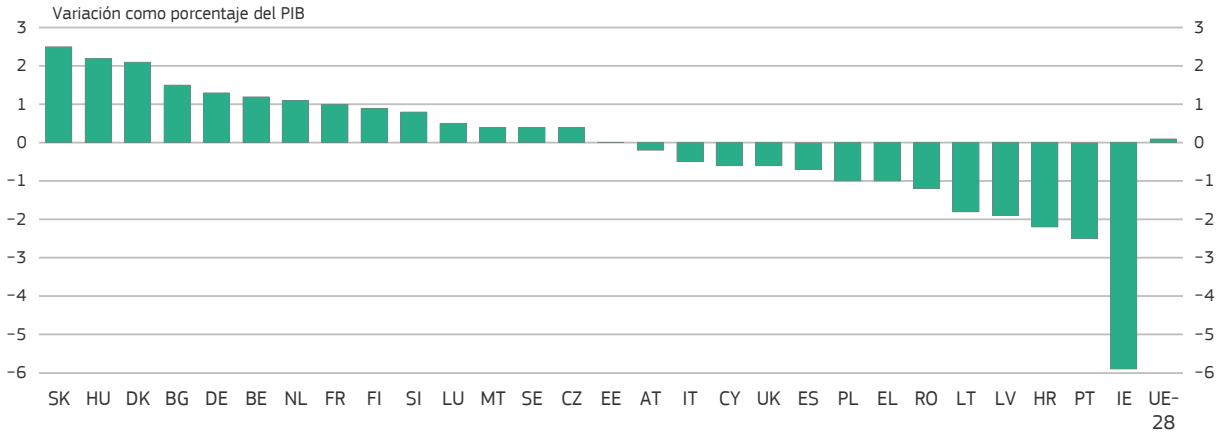
1.3 El gasto favorable al crecimiento ha experimentado una reducción considerable en algunos Estados miembros

Además de la formación bruta de capital fijo, que es la medida internacionalmente reconocida de la inversión pública, existen otras categorías de gasto público que también favorecen el crecimiento, puesto que ayudan a crear las condiciones para que en el futuro se logre un crecimiento económico mayor. Estas incluyen, en particular, el gasto total en transporte, comunicaciones, energía, investigación e innovación, protección del medio ambiente, educación y sanidad.

Pese a que el gasto público favorable al crecimiento en la UE fue en 2015, de media y como proporción del PIB, aproximadamente igual al de 2008, en varios Estados miembros disminuyó de forma considerable (véase la ilustración 5.6). En la mayoría de ellos, el PIB per cápita es inferior al promedio de la UE, lo que plantea dudas acerca de la probabilidad de que este último converja hacia la media de la Unión.

La reducción ha sido particularmente acusada en Irlanda (cerca del 6 % del PIB, repartida entre todas las categorías), pero también en Croacia (un descenso del 2 % del PIB concentrado en el transporte) y Portugal (2,5 % del PIB, distribuido entre todas las categorías), países que han sufrido una recesión económica prolongada.

Ilustración 5.6: Variación de las categorías de gasto de las administraciones públicas favorable al crecimiento, 2008-2015



Fuente: Eurostat

En el conjunto de la Unión Europea se produjo un cambio a lo largo del período en la composición del gasto público favorable al crecimiento. Una reducción del 0,3 % del PIB en el transporte vino acompañada de un aumento del 0,5 % del PIB en el capítulo de sanidad. El resto de categorías de gasto favorable al crecimiento permanecieron prácticamente inalteradas. La mayor reducción del gasto en transporte se produjo en Croacia (un 2,6 % del PIB)[6], seguido de Irlanda (1,8 %) y la República Checa (1,0 %). En Letonia, Lituania, Bulgaria, la República Checa y los Países Bajos se registró un aumento del gasto en sanidad (que creció en torno al 1 % del PIB), mientras que en Grecia e Irlanda disminuyó (un 2 % del PIB). Además, se produjeron recortes significativos del gasto en educación en Irlanda y Rumanía (superiores al 1 % del PIB) y, en este último país, también una reducción superior a dos terceras partes en el gasto destinado a la protección del medio ambiente.

2. Las autoridades regionales y locales desempeñan una función clave en el gasto y la inversión públicos

2.1 Las diferencias en el grado de descentralización del gasto público se han acentuado en la UE...

El gasto ejecutado por los niveles subnacionales de gobierno representa, en promedio, en torno a un tercio del gasto público total en la UE. Esta proporción ha variado muy poco en las dos últimas décadas pese a las variaciones al alza y a la baja de las cifras totales de gasto. Esta media, no obstante, oculta diferencias considerables entre los países. En particular, la brecha entre los Estados miembros más centralizados y más descentralizados en la proporción del gasto que se gestiona a nivel subnacional se amplió notablemente entre 2001 y 2016[7].

Los países nórdicos, en los que los municipios poseen amplias competencias, y los Estados miembros con estructuras de gobierno federales o regionales, en los que se registran los mayores niveles de gestión del gasto público total en los niveles subnacionales, han experimentado un aumento de la descentralización del gasto a lo largo de este período (véase la ilustración 5.7). En Dinamarca, el país más descentralizado a estos efectos, alrededor de dos terceras partes del gasto se gestionaban en el nivel subnacional en 2016; en Suecia, Bélgica, España y Alemania, este porcentaje se situaba en torno a la mitad del total.

Al mismo tiempo, se observa una tendencia hacia una centralización aún mayor del gasto en los Estados miembros con tradición centralizadora en cuanto al gasto público. Así ocurre, en especial, en los Estados bálticos y, sobre todo, en Hungría, donde el porcentaje del gasto público gestionado a nivel local se redujo a la mitad entre 2001 y 2016. En Portugal, Grecia e Italia la tendencia es similar, aunque no tan acusada. Por otro lado, en Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia se observa la tendencia opuesta, a diferencia de lo que sucede en otros países de la UE-13.

En síntesis, por tanto, las diferencias en el grado de descentralización del gasto público han tendido a aumentar en los últimos años en toda la UE; la descentralización del gasto ha ido en aumento en los países nórdicos, los Estados federales y algunos Estados miembros de la UE-13, y ha sucedido lo contrario en la mayoría de los países de la UE-13 y, en menor medida, en los Estados miembros meridionales, salvo España.

2.2 ... mientras que en la actualidad la inversión pública está ligeramente más centralizada

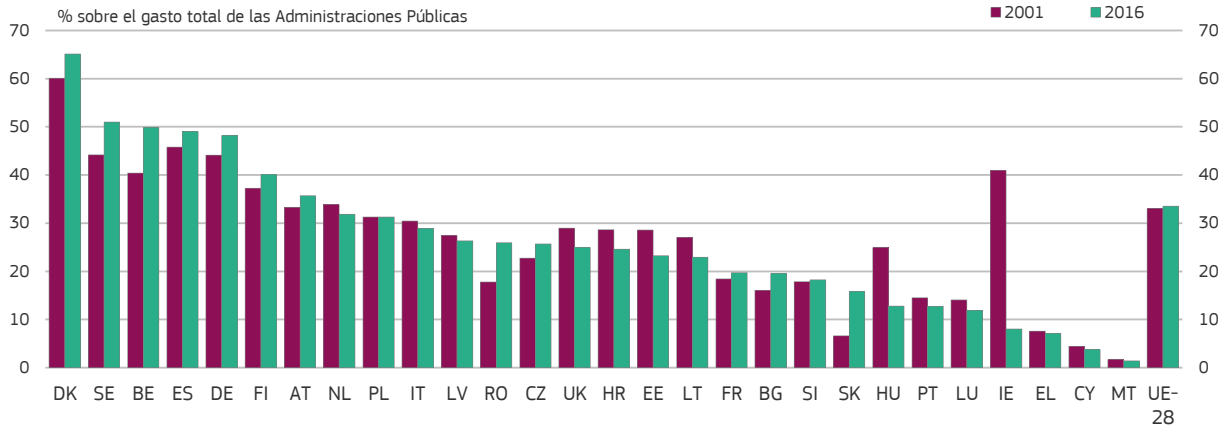
A diferencia del gasto público total, la gestión de la inversión pública está adquiriendo un mayor grado de centralización en la UE; la proporción que gestionan los gobiernos subnacionales se ha reducido, pasando de más del 60 % del total a mediados de la década de 1990 a un 56 % en 2001 y un 52 % en 2016.

La diferente tendencia que sigue esta variable en comparación con el gasto público total es resultado, principalmente, de las tendencias observadas en los Estados miembros con estructura de gobierno federal o regional, excepto Bélgica (es decir, Alemania, Austria y España). En todos ellos, el porcentaje de inversión pública que ejecutan los gobiernos subnacionales descendió entre

6 Las autoridades croatas recortaron la inversión pública para contener el gasto. En el período anterior a la crisis, esta inversión consistía principalmente en la construcción de autopistas.

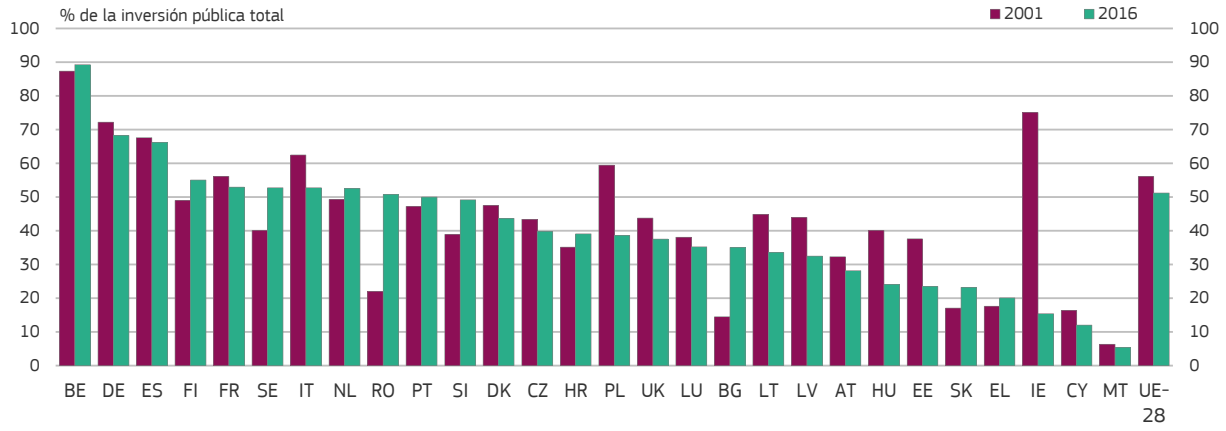
7 Obsérvese que el hecho de que el gasto público se ejecute a nivel regional o local no significa necesariamente que las decisiones de gasto se adopten en ese mismo nivel.

Ilustración 5.7: Gasto público subnacional, 2001 y 2016



Fuente: Eurostat

Ilustración 5.8: Inversión de los gobiernos subnacionales, 2001 y 2016



Fuente: Eurostat

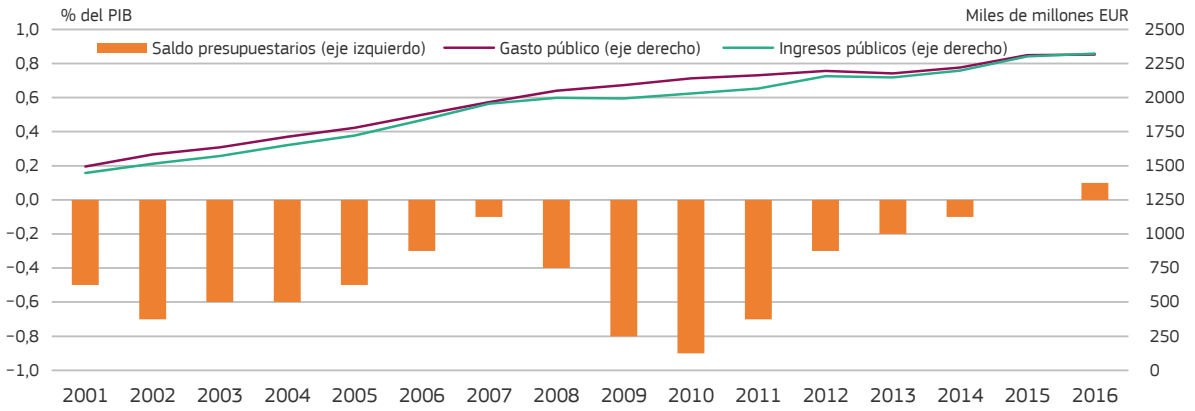
2001 y 2016, pese a que la proporción de gasto público que ejecutan aumentó (véase la ilustración 5.8).

En el resto de la UE, las variaciones del porcentaje de inversión pública gestionado a nivel subnacional están, en general, en consonancia con los del gasto público total. Por lo tanto, en los Estados bálticos y Hungría se produjo una caída significativa de esta proporción, al igual que en Polonia. Por el contrario, en Bulgaria y Rumanía el porcentaje de inversión pública ejecutado en el nivel subnacional se duplicó con creces entre 2001 y 2016.

2.3 En la actualidad, los gobiernos subnacionales presentan superávit presupuestario

A diferencia de lo ocurrido en los quince años anteriores, los gobiernos subnacionales de la UE registraron, en promedio, un superávit presupuestario en 2016; esto supone la culminación de una reducción constante de sus déficits, que alcanzaron un máximo del 0,9 % del PIB en 2010 (ilustración 5.9). La mejora gradual de su saldo presupuestario se produjo en paralelo a la de las finanzas públicas en su conjunto. En 2002, los gobiernos subnacionales eran responsables de alrededor de una cuarta parte del déficit general de las administraciones públicas, y esta proporción se redujo al 15 % en 2011,

Ilustración 5.9: Gasto público subnacional, ingresos públicos y saldo presupuestario, UE-28, 2001-2016



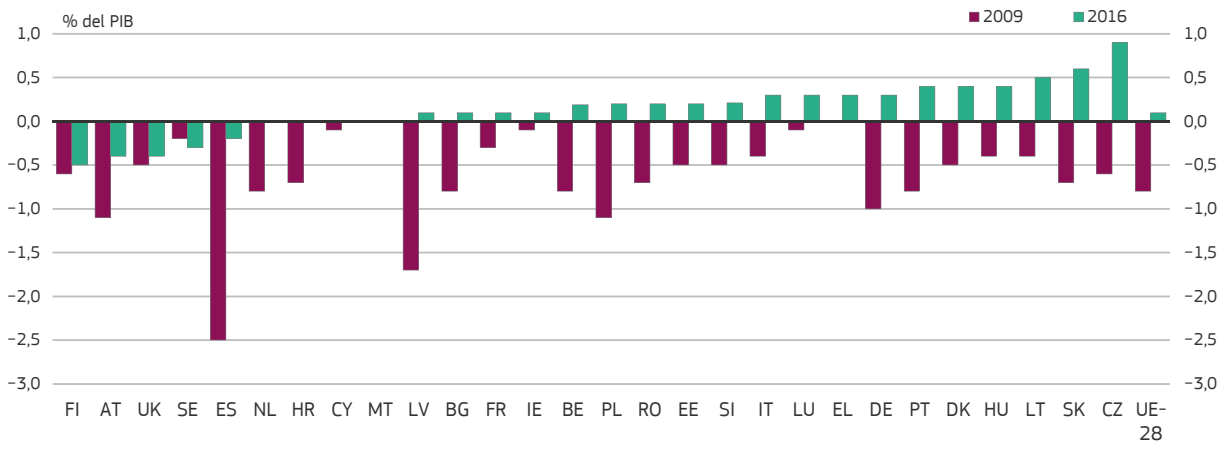
Fuente: Eurostat

antes de que el saldo se convirtiera en un pequeño superávit en 2016 (del 0,1 % del PIB). Mientras el déficit de los gobiernos subnacionales disminuía, su porcentaje del gasto público total permanecía aproximadamente constante, en torno a una tercera parte.

De nuevo, la tendencia media esconde diferencias entre los Estados miembros, si bien se aprecia una mejora generalizada de las finanzas públicas a nivel subnacional en todos ellos salvo en Suecia (ilustración 5.10). En 2016, el presupuesto entró en superávit en diecinueve Estados miembros, en cuatro Estados quedó equilibrado y tan solo cinco Estados registraron ese año un pequeño déficit.

En cierta medida, la reducción progresiva de los déficits subnacionales se debe más a una tendencia hacia la centralización del gasto público que de los ingresos. Dicho de otro modo, el gobierno central pasó a ejecutar una proporción mayor del gasto, y no tanto a recibir mayores ingresos para financiarlo.

Ilustración 5.10: Saldo presupuestario de los gobiernos subnacionales, 2009 y 2016



Fuente: Eurostat

3. Vinculación de los Fondos EIE con las nuevas recomendaciones específicas por país y con una buena gobernanza económica

3.1 Introducción

El artículo 23, apartado 16, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (el «Reglamento sobre disposiciones comunes» o RDC) exige a la Comisión revisar la aplicación del artículo 23 en 2017. Dicha revisión debe llevarse a cabo mediante la presentación de un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado si es necesario de una propuesta legislativa de modificación del citado artículo. El presente informe responde a dicho requerimiento.

El marco jurídico de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para 2014-2020 introdujo un conjunto de nuevas disposiciones que fortalecían los vínculos entre esos Fondos y una buena gobernanza económica, con el fin de mejorar los resultados globales de los programas financiados a través de los mencionados Fondos.

En virtud de los apartados 1 a 8 del artículo 23, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise su acuerdo de asociación y los programas pertinentes i) para apoyar la aplicación de las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas en el contexto de las directrices generales para las políticas económicas o el empleo (artículo 121, apartado 2, y artículo 148, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), ii) para apoyar otras recomendaciones del Consejo adoptadas en el contexto del Reglamento n.º 1176/2011 sobre la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, o iii) maximizar el crecimiento y la competitividad de los Estados miembros receptores de asistencia financiera de la Unión. En el caso de que el Estado miembro lleve a cabo actuaciones ineficaces, la Comisión puede proponer al Consejo que se suspendan todos o parte de los pagos que debieran efectuarse al Estado miembro en cuestión con cargo a los Fondos EIE, una vez que se haya llegado a la conclusión de que el Estado miembro no adoptó medidas eficaces.

En virtud de los apartados 9 a 12 del artículo 23, la Comisión propondrá al Consejo la suspensión de todos o parte de los compromisos o pagos en el caso de que el Consejo decida que un Estado miembro no ha adoptado medidas eficaces para corregir su déficit excesivo, conforme a lo establecido en los apartados 8 a 11 del artículo 126 del TFUE, o que en dos ocasiones sucesivas no ha abordado unos desequilibrios macroeconómicos excesivos en el mismo procedimiento de desequilibrio, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 1176/2011. La Comisión propondrá asimismo dicha suspensión en los casos en que un Estado miembro no haya adoptado medidas para ejecutar un programa de ajuste económico.

3.2 Nuevas recomendaciones específicas por país vinculadas a los Fondos EIE

En relación con las disposiciones recogidas en los apartados 1 a 8 con respecto a la facultad de la Comisión de solicitar al Estado miembro que revise su acuerdo de asociación y los programas pertinentes, es importante recordar que el artículo 15 del RDC exige que estos acuerdos tengan en cuenta las recomendaciones específicas por país adoptadas de conformidad con el artículo 121, apartado 2, y con el artículo 148, apartado 4, del TFUE. Esto significa que todas las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo antes de la adopción de los acuerdos de asociación y de los programas deben abordarse de manera adecuada y suficiente en los acuerdos de asociación y programas que se adopten en todos los Estados miembros.

De hecho, más de dos terceras partes de las recomendaciones específicas por país adoptadas en 2014 se consideraron pertinentes para los Fondos EIE y se han tenido en cuenta en los acuerdos de asociación y los programas de los Estados miembros[8]. Estas recomendaciones abarcan reformas que afectan a siete áreas fundamentales: investigación e innovación, energía y transporte, sanidad, participación en el mercado de trabajo, educación, inclusión social y reforma de la administración pública[9].

La adopción relativamente tardía de los programas correspondientes al período 2014-2020, unida a los

8 Comisión Europea, «Invertir en crecimiento y empleo: maximizar la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos». COM (2015)639 de 14.12.2015.

9 Comisión Europea, «Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020. Informe resumido de 2016 de los informes de ejecución anuales de los programas que abarcan la ejecución en el período 2014-2015». COM (2016)812 de 20.12.2016.

consiguientes retrasos en la puesta en marcha de su ejecución y la reciente racionalización de las recomendaciones específicas por país, ha contrarrestado en cierta medida un posible requerimiento de reprogramación por parte de la Comisión. Es importante recordar que la letra a) del apartado 1 del artículo 23 se refiere a las recomendaciones «pertinentes» del Consejo, un adjetivo que se define en el apartado 35 del artículo 2. Esta disposición legal establece que, a efectos de una posible solicitud de reprogramación de la Comisión, la expresión «recomendaciones pertinentes del Consejo» se refiere a *«recomendaciones relativas a los desafíos estructurales que es apropiado abordar mediante inversiones plurianuales que entran directamente en el ámbito de aplicación de los Fondos EIE con arreglo a lo establecido en los Reglamentos específicos relativos a los Fondos»*. Es decir, el vínculo únicamente se refiere a las recomendaciones específicas por país relacionadas con la inversión y, por tanto, incluye aquellas cuya aplicación dependa de cambios o reformas de carácter legislativo y/o cambios o reformas legales de carácter administrativo. Por consiguiente, el vínculo entre cualquier solicitud de reprogramación y una recomendación específica por país pertinente debe ser incuestionable, algo que no resulta tan probable con el nuevo enfoque racionalizado, en el que las recomendaciones específicas por país son menos numerosas y más generales. Además, la naturaleza y el contenido de estas recomendaciones ha permanecido relativamente estable desde 2014, lo que significa que los acuerdos de asociación y los programas siguen, en gran medida, alineados con las recomendaciones específicas por país pertinentes que se adoptaron en 2015.

En este contexto, la Comisión no ha encontrado motivos para solicitar una revisión de los acuerdos de asociación o de los programas en ningún Estado miembro. En su Comunicación de 2014 en la que se proporcionan directrices sobre la aplicación de las medidas previstas en los apartados 1 a 6[10], la Comisión señaló que «*las competencias de reprogramación concedidas a la Comisión se utilizarán con cautela y la estabilidad es preferible a una reprogramación frecuente*». Esta Comunicación hacía hincapié asimismo en que «*la prioridad en los acuerdos de asociación y los programas será abordar adecuadamente los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes y las recomendaciones pertinentes del Consejo*» y en que esto «*limitará la posible reprogramación con arreglo al artículo 23 a corto plazo*». Así ha ocurrido.

La citada Comunicación daba continuidad al compromiso contraído por la Comisión. En particular, aclaraba el concepto de «revisión» y los tipos de «enmiendas» a los acuerdos de asociación y los programas, indicando asimismo las circunstancias que pueden dar lugar a una suspensión de los pagos.

3.3 La buena gobernanza económica y los Fondos EIE

Con respecto a las disposiciones recogidas en los apartados 9 a 12, la Comisión propondrá al Consejo la suspensión de la financiación en el caso de que los Estados miembros sometidos a uno de los procedimientos de control de la gobernanza económica o a un programa de ajuste económico no adopten medidas eficaces. Los únicos escenarios en los que se podrían haber cumplido las condiciones previstas para la aplicación de esas disposiciones fueron las Decisiones del Consejo de julio de 2016 relativas a la ausencia de adopción de medidas eficaces por parte de España y Portugal para corregir sus respectivos déficits excesivos.

Más concretamente, el 12 de julio de 2016, el Consejo llegó a la conclusión de que la respuesta de España y Portugal a las recomendaciones adoptadas con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE habían sido insuficientes. En consecuencia, estableció que no se habían adoptado medidas eficaces en respuesta a sus recomendaciones en el plazo fijado de conformidad con el artículo 126, apartado 8, del TFUE.

Tal como exige el apartado 9, la Comisión informó de manera inmediata al Parlamento, mediante carta del Vicepresidente Katainen fechada el 14 de julio de 2016 remitida al Presidente del Parlamento Europeo. En dicha carta, la Comisión explicaba que se cumplían las condiciones para realizar una propuesta de suspensión de la financiación y que dicho organismo se ponía a disposición del Parlamento Europeo para participar en un diálogo estructurado. Este diálogo está previsto en el artículo 23, apartado 15, que dispone que «*El Parlamento Europeo podrá invitar a la Comisión a participar en un diálogo estructurado sobre la aplicación del presente artículo*».

El 25 de julio, el Presidente del Parlamento Europeo respondió mediante carta dirigida al Presidente

10 Comisión Europea, «Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica con arreglo al artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013». COM (2014)0494 de 30.7.2014.

Juncker, en la que manifestaba su intención de invitar a la Comisión a un diálogo estructurado «*en la primera oportunidad que surja tras el receso estival*». El apartado 9 establece que, al efectuar su propuesta, la Comisión considerará «*debidamente cualquier elemento que resulte del diálogo estructurado conforme al apartado 15*». Esto significa que la Comisión debía tener en cuenta los resultados del diálogo estructurado con el Parlamento.

El 26 de septiembre, a través de una nueva carta dirigida al Presidente de la Comisión, el Presidente del Parlamento confirmó la invitación a participar en un diálogo estructurado. El diálogo estructurado comenzó el 3 de octubre de 2016 en Estrasburgo, en una sesión en la que participaron el Vicepresidente Katainen y la Comisaria Crețu, junto con miembros de los comités de Desarrollo Económico y Asuntos Monetarios y Económicos del Parlamento.

Unos días después, el Parlamento expresó su voluntad de proseguir con el diálogo estructurado y escuchar los puntos de vista de los representantes de los gobiernos de los dos Estados miembros implicados.

Con base en los informes presentados por España y Portugal, relativos a las medidas adoptadas para combatir sus déficits excesivos, el 16 de noviembre de 2016 la Comisión decidió que sus respectivos procedimientos en el marco de un déficit excesivo debían dejarse en suspenso. El apartado 12 establece que «*la Comisión levantará la suspensión de los compromisos, sin dilación, (...) cuando el procedimiento de déficit excesivo sea objeto de suspensión de conformidad con el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo*». Por lo tanto, las condiciones para levantar la suspensión de la financiación se cumplieron antes de que finalizara el diálogo estructurado con el Parlamento.

3.4 En esta fase no es preciso introducir modificaciones legislativas

El artículo 23 introdujo una serie de vínculos más sólidos entre los Fondos EIE y una buena gobernanza económica. Este artículo garantiza la coherencia entre la aplicación de los Fondos EIE y la agenda de políticas económicas de la UE a lo largo de todo el período de programación. La Comisión considera que no ha sido necesario activar la aplicación de este artículo durante la primera mitad del período de programación en curso.

Los acuerdos de asociación y los programas financiados por los Fondos EIE continúan estando alineados con las recomendaciones específicas por país pertinentes más recientes adoptadas por el Consejo. No se han producido cambios fundamentales desde la adopción de los acuerdos y programas que justifiquen una solicitud de revisión. Ya en 2014, al inicio del período de programación, la Comisión manifestó que dicha solicitud únicamente se realizaría en casos en los que pudiera tener un efecto positivo para abordar los desafíos estructurales, y que se daría preferencia a la estabilidad frente a una reprogramación frecuente. Pese a que la coherencia entre los programas y las recomendaciones en materia de política económica es fundamental, la Comisión también otorga gran importancia a la estabilidad y la previsibilidad de los programas financiados a través de los Fondos EIE.

En lo tocante a las disposiciones que vinculan los Fondos EIE con los procedimientos de control de la gobernanza económica, la Comisión considera que dichas disposiciones han ayudado a proporcionar importantes incentivos a los Estados miembros involucrados para adoptar medidas eficaces en un plazo razonable para corregir sus déficits excesivos y eliminarlos. Este marco jurídico ha posibilitado asimismo una cooperación leal y constructiva entre las instituciones de la UE a la hora de garantizar una aplicación eficiente y equilibrada de las citadas disposiciones. Pese a que no hay un plazo concreto para concluir el diálogo estructurado, es importante que este finalice en un plazo razonable, durante el cual se proporcionen los incentivos necesarios al Estado miembro afectado para que adopte medidas eficaces.

Aunque tiene presente que la estabilidad y la previsibilidad son condiciones muy importantes para una eficaz aplicación de los Fondos EIE, la Comisión no dudará en aplicar las disposiciones previstas en este artículo cuando lo estime necesario cuando se cumpla alguna de las condiciones establecidas para su activación.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Comisión considera que no es necesario presentar al Consejo y al Parlamento ninguna propuesta de modificación de este artículo en esta fase.

4. Conclusiones

La inversión pública (como porcentaje del PIB) permanece en niveles históricamente bajos en la UE. Esto se debe a la reducción del gasto público producida desde 2010, unida al descenso que ha experimentado la proporción que representa la inversión pública sobre el gasto total, algo que a su vez se explica en parte por el aumento de los niveles de gasto social y en concepto de intereses de la deuda.

Estos elementos suscitan cierta preocupación dada la importancia que reviste la inversión para impulsar y sustentar el crecimiento. La inversión privada está empezando a recuperarse tras varios años de caída sustancial, y la inversión pública tiene un papel crucial que desempeñar para ayudar a restaurar las condiciones que alientan a las empresas a invertir.

Una de las consecuencias del descenso de la inversión pública es que la parte cofinanciada a través de la política de cohesión de la UE experimentó un aumento considerable durante el período de crisis, llegando a representar más de la mitad o más del total en muchos de los países de la UE-13. En esos y otros países, la financiación de la UE tuvo una importante función anticíclica y evitó que la caída de la inversión pública fuese aún mayor (véase el capítulo 6).

La gestión de la inversión pública se ha ido centralizando cada vez más en los últimos años en toda la UE. La proporción que gestionan los gobiernos subnacionales se acerca actualmente al 50 %, cuando hace dos décadas era superior al 60 %. Dado que la composición de la inversión no ha cambiado en exceso, parece que esto es fruto de decisiones políticas tendentes a que los gobiernos centrales asuman una mayor responsabilidad en lo que se refiere a la inversión.

El saldo presupuestario de los gobiernos subnacionales ha cambiado, pasando de un déficit cercano al 1 % del PIB en 2010 a una situación de superávit. De ese modo, el déficit general de las administraciones públicas en 2016, que en promedio era ligeramente inferior al 2 % del PIB, correspondía en exclusiva a los gobiernos centrales y a los fondos de seguridad social.

Capítulo 6

Efectos de la política de cohesión

- La política de cohesión es el principal instrumento de inversión con el que cuenta la UE. Proporciona una financiación equivalente al 8,5 % de la inversión pública de capital en la UE, un porcentaje que asciende al 41 % en la UE-13.
- La política de cohesión ejerce efectos muy significativos sobre las economías de la UE. Al término de su aplicación, se calcula que la inversión efectuada en el período 2007-2013 ha incrementado el PIB de la UE-12 en cerca de un 3 %, y que en el período 2014-2020 el porcentaje (actual UE-13) será similar.
- De cara al período 2014-2020 se introdujeron varias medidas encaminadas a mejorar la eficacia de los programas:
  - condiciones ex ante, con el fin de estimular reformas estructurales y aumentar la capacidad administrativa;
  - estrategias de especialización inteligente para identificar el potencial local y priorizar la inversión en sectores clave;
  - un enfoque centrado en los resultados por programas, estableciendo objetivos específicos e indicadores de realización claros.
- Los proyectos seleccionados hasta julio de 2017 (la mitad del período 2014-2020) invertirán tan solo un 39 % de la financiación total disponible para el período, un porcentaje similar al registrado en el período 2007-2013, cuando el gasto se concentró en los dos o tres últimos años. Esto sugiere que sigue existiendo la necesidad de fomentar la simplificación y el desarrollo de la capacidad.
- Los objetivos de cara al período 2014-2020 incluyen:
  - el acceso a la banda ancha para 14,5 millones de hogares más;
  - la conexión a instalaciones de tratamiento de aguas residuales para otros 17 millones de personas;
  - la renovación de 4600 km de línea ferroviaria de la RTE-T;
  - el acceso a escuelas nuevas o modernizadas para 6,8 millones de niños;
  - la provisión de ayuda a 7,4 millones de personas desempleadas para encontrar un empleo.
- La política de cohesión también invierte en la economía del futuro a través del apoyo a más de un millón de pymes, la creación de unos 30 000 nuevos puestos de trabajo para investigadores y la ayuda a un importante número de empresas para introducir nuevos productos en el mercado.

Capítulo 6

Efectos de la política de cohesión

1. La política

La política de cohesión es el principal instrumento de inversión con el que cuenta la UE. Durante el período de programación 2014-2020 se están invirtiendo 349 000 millones EUR en una amplia variedad de áreas, desde el apoyo a las empresas hasta la construcción de infraestructuras, o desde la regeneración urbana hasta la cultura o la infraestructura social (ilustración 6.1).

La política de cohesión es el principal recurso del que se ha dotado la UE para respaldar a las pymes, la economía baja en emisiones, la infraestructura de transporte, la inserción en el mercado de trabajo y la inclusión social de los colectivos desfavorecidos. Además, desempeña un papel crucial en el apoyo a la innovación.

La política de cohesión consta de tres fondos fundamentales: el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE, al que se une la Iniciativa de Empleo Juvenil, IEJ). En total, estos tres Fondos proporcionan financiación para cerca de tres cuartas partes de la inversión realizada en el marco de esta política (480 000 millones EUR). El resto proviene de la cofinanciación nacional (cuadro 6.1).

Cuadro 6.1: Contribuciones de la UE y nacionales a la política de cohesión, 2014-2020

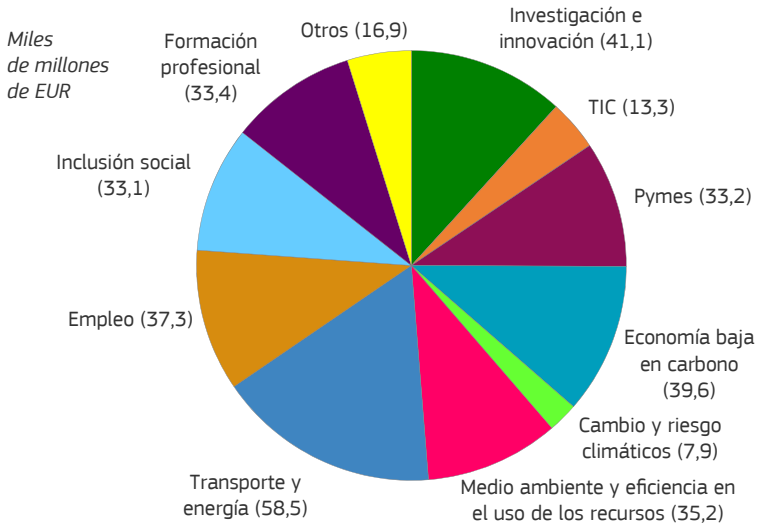
Miles de millones EUR	Contribución de la UE	Contribución nacional	Inversión total
Fondo de Cohesión	63,4	12,2	75,6
FEDER	196,4	80,5	276,8
FSE	83,1	37,3	120,5
IEJ	6,5	1,2	7,7
Total	**349,4**	**131,2**	**480,5**

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE.
Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/ (septiembre de 2017)

Después de la crisis, los fondos de la UE ejercieron una función estabilizadora, al garantizar un nivel de inversión pública superior al que se habría podido materializar sin ellos. En muchos países, estos Fondos se han convertido en la principal fuente de financiación de la inversión. Además, la reducción de la financiación de los gobiernos nacionales como resultado de la crisis llevó a la UE a incrementar los porcentajes de cofinanciación y, de ese modo, reducir el volumen de cofinanciación nacional requerido para los programas de la política de cohesión ejecutados en los Estados miembros que presentaran problemas más graves. Este incremento ayudó a los países afectados a mantener los programas el máximo tiempo posible, a pesar de la reducción del gasto global, pero también a mitigar los efectos de la crisis. A modo de ejemplo, se asignaron recursos adicionales del FSE a medidas de reducción del tiempo de trabajo (como en Italia y la República Checa) y la implantación de servicios generales de colocación (como en Finlandia).

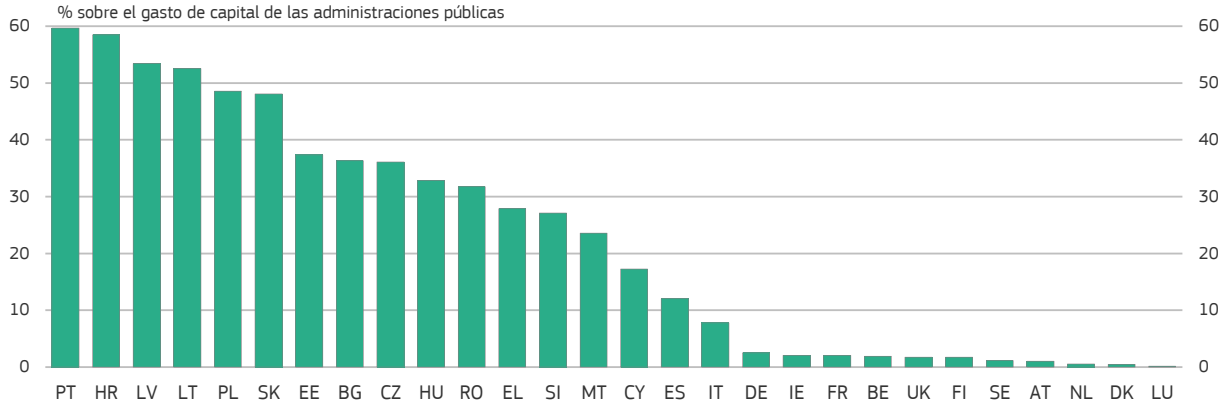
El apoyo a la inversión prosigue en el período en curso y es especialmente importante en las regiones de convergencia. En la UE-13, la financiación de la política de cohesión de la Unión Europea, o, más concretamente, la

Ilustración 6.1: Inversión prevista por prioridad clave, 2014-2020



Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE.
Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/ (septiembre de 2017)

Ilustración 6.2: Asignaciones del FEDER y el Fondo de Cohesión, 2015-2017



El gasto de capital de las administraciones públicas es la suma de la formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas y las transferencias de capital; estas últimas se han ajustado aproximadamente para tener en cuenta las transferencias anormales a bancos y otras empresas durante la crisis.
Fuente: Plataforma de datos abiertos, Eurostat, estadísticas gubernamentales

que provenía del FEDER y del Fondo de Cohesión, equivalió al 41 % del gasto público total en concepto de inversión en el trienio 2015-2017 (y un 8,5 % para el conjunto de la UE); en Croacia, Letonia y Lituania, así como en Portugal, este porcentaje fue superior al 50 % (ilustración 6.2).

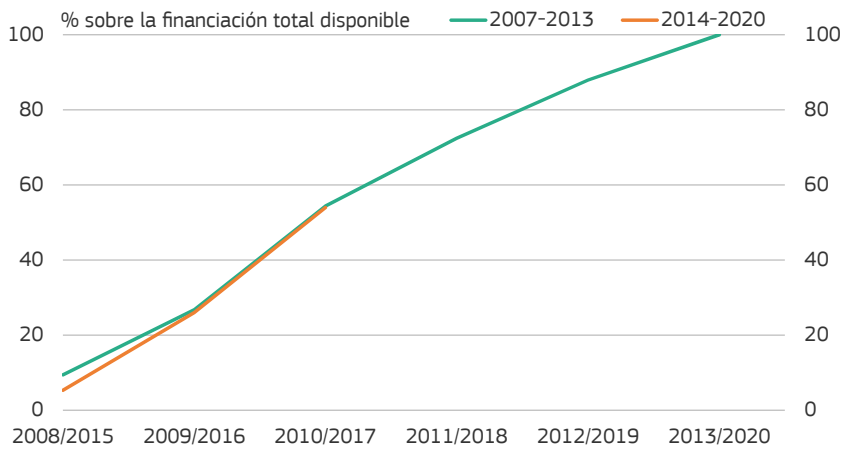
Sin embargo, el progreso en la ejecución ha sido lento: en julio de 2017, que marcaba el ecuador del período de programación, solo se había desembolsado un 7 % del gasto. En cierta medida esto representa una infradeclaración (debida a los retrasos en la designación de las autoridades de gestión y de los organismos ejecutivos, así como en la creación de sistemas de control), pero también se debe a la lentitud de la puesta en marcha efectiva de los programas.

La cuantía de los fondos comprometidos para proyectos seleccionados da una idea del progreso que cabe esperar en un futuro próximo; en ese sentido el panorama es más positivo, ya que a finales de junio de 2017 representaba en torno al 39 % de la inversión total prevista en la UE-28 (cuadro 6.2). No obstante, en algunos países esta variable también es preocupantemente baja (sobre todo en Chipre, Rumanía y España).

La tasa de selección de proyectos en el actual período de programación, pese a haber comenzado con mayor lentitud que en el período 2007-2013, ha recuperado ritmo (ilustración 6.3), y es previsible que a partir de ahora las tasas de ejecución se asemejen a las del período anterior.

Además, los períodos de programación no se deben considerar de forma aislada. Existen solapamientos entre ellos —dado que el cierre y la finalización de un período se alarga hasta el inicio del período siguiente—

Ilustración 6.3: Financiación comprometida para los proyectos seleccionados, 2007-2013 y 2014-2020



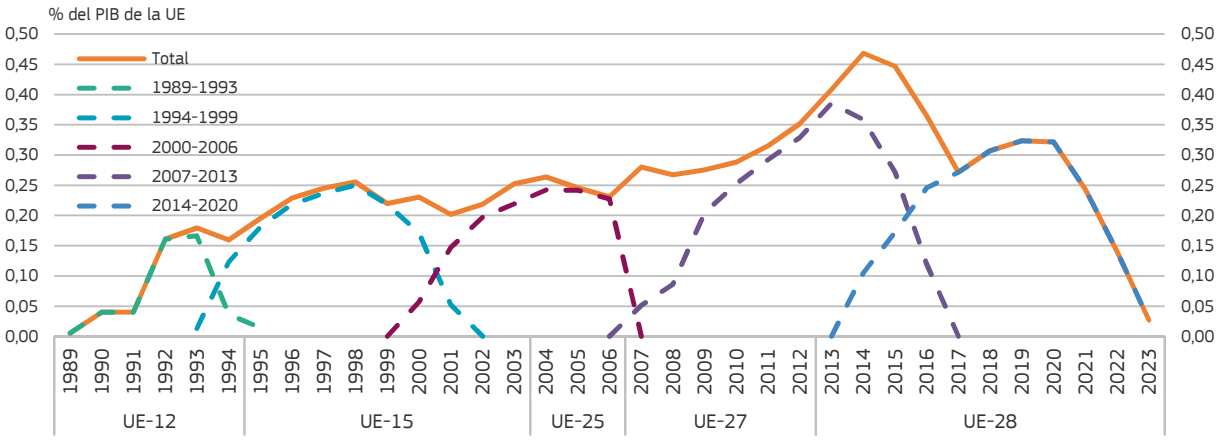
El dato correspondiente a 2017 es una proyección basada en observaciones tomadas hasta julio de 2017.
Fuente: DG REGIO, sobre la base de datos de seguimiento proporcionados por los Estados miembros

Cuadro 6.2: Proyectos seleccionados y gasto ejecutado por las autoridades de gestión hasta finales de junio de 2017 comparado con la inversión total prevista para el período 2014-2020

Millones EUR	Inversión total prevista	Proyectos seleccionados	Gasto ejecutado por las autoridades de gestión	Selección expresada como porcentaje de la inversión prevista
Austria	2941,3	829,3	32,0	28,2 %
Bélgica	4646,2	3288,1	214,1	70,8 %
Bulgaria	8702,6	4010,2	874,5	46,1 %
Croacia	9945,1	2363,1	326,3	23,8 %
Chipre	824,1	150,6	41,1	18,3 %
República Checa	28 703,0	8760,2	1376,6	30,5 %
Dinamarca	798,5	352,7	56,0	44,2 %
Estonia	4891,7	2385,5	500,1	48,8 %
Finlandia	2608,9	1260,4	450,6	48,3 %
Francia	28 915,9	11 827,5	2877,0	40,9 %
Alemania	30 326,7	13 594,9	3572,7	44,8 %
Grecia	19 123,4	7738,3	2064,8	40,5 %
Hungría	25 420,9	18 220,1	2141,3	71,7 %
Irlanda	1971,4	1687,2	13,8	85,6 %
Italia	51 771,6	18 865,2	1724,6	36,4 %
Letonia	5192,8	2310,8	401,7	44,5 %
Lituania	7887,8	2823,8	906,5	35,8 %
Luxembourg	88,3	57,2	8,2	64,8 %
Malta	865,2	416,4	39,9	48,1 %
Países Bajos	2389,0	1096,1	299,8	45,9 %
Polonia	90 576,3	33 951,2	6810,0	37,5 %
Portugal	27 462,5	15 002,8	3545,4	54,6 %
Rumanía	27 664,8	2838,4	396,3	10,3 %
Eslovaquia	17 958,2	4925,3	1059,4	27,4 %
Eslovenia	3756,2	1032,5	134,1	27,5 %
España	39 339,3	7352,6	131,9	18,7 %
Suecia	3509,7	2067,8	428,5	58,9 %
UK	19 655,9	10 621,1	913,0	54,0 %
Interreg	12 464,6	5888,8	247,1	47,2 %
Total	480 402,2	185 718,0	31 587,0	38,7 %

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE. Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/

Ilustración 6.4: Financiación de la política de cohesión, 1986-2023



El perfil temporal del gasto correspondiente al período 2014-2023 se ha definido con base en los resultados del período 2007-2013 y una hipótesis de absorción total de los fondos a lo largo del período.
Fuente: DG REGIO, datos históricos

que suavizan los flujos de gasto (ilustración 6.4). El retraso del comienzo de la ejecución del gasto en el nuevo período de programación no significa una interrupción de la política de cohesión, dado que, sobre el terreno, la inversión prosigue de manera relativamente fluida.

2. Mejorar la eficacia de la política

Se ha adoptado una serie de medidas dirigidas a mejorar el logro de resultados en el período 2014-2020.

2.1 Condicionalidad ex ante

La eficacia de las inversiones públicas y la duración de los resultados depende de la existencia de unas condiciones propicias. Unos marcos normativos poco adecuados y la presencia de debilidades reglamentarias, administrativas e institucionales representan obstáculos sistémicos muy importantes que socavan la eficacia y la eficiencia del gasto público. Por consiguiente, es crucial identificar y abordar dichas debilidades al comienzo del período de programación[1].

Este es el motivo por el que se decidió introducir la condicionalidad ex ante, una reforma clave de cara al período de programación 2014-2020. Se trataba de condiciones previas de carácter general o sectorial que se debían cumplir en una fase temprana de la ejecución de los programas y, a más tardar, antes de finales de 2016. Estas condiciones se dividen en cinco grandes categorías (cuadro 6.3)[2].

En torno al 75 % del total de las condiciones ex ante aplicables se cumplieron en el momento de la adopción de los programas financiados con cargo a los Fondos EIE. Para aquellas que no se cumplían, se incluyeron en los programas más de 800 planes de acción específicos[3]. Si no hubiera sido por las condiciones ex ante, no habría sido posible materializar las reformas o estas se habrían producido a un ritmo muy inferior.

1 Véase, por ejemplo, la recomendación de la OCDE sobre la eficacia de la inversión pública en todos los niveles de gobierno, adoptada el 12 de marzo de 2014.

2 Comisión Europea (2017f).

3 El plazo límite para que los Estados miembros presentaran sus informes anuales de ejecución correspondientes a 2016 concluyó en junio de 2017; el plazo de presentación de los informes de progreso finalizó en agosto de 2017. La Comisión evalúa la aplicación de los planes de acción sobre las condiciones ex ante basándose en los informes que presentan los Estados miembros.

2.2 Un vínculo más estrecho con la gobernanza económica de la UE

En la legislación y en los objetivos establecidos para los programas de cara al período 2014-2020 se ha incorporado una estrecha relación entre los Fondos de la política de cohesión y una buena gobernanza económica. La política de cohesión cuenta con mecanismos internos para mejorar la gobernanza fiscal y macroeconómica, y brinda apoyo concreto para la introducción de reformas estructurales pertinentes para los fondos a través de su vínculo con las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo. Además, las pruebas empíricas disponibles sugieren que la condicionalidad ex ante introducida en el actual período de programación ha desempeñado hasta el momento un papel significativo en la mejora de la aplicación de la legislación de la UE en los Estados miembros, así como en el impulso de reformas estructurales. Por lo tanto, la condicionalidad ex ante ha mejorado el clima general de inversión en los Estados miembros, no solo para las inversiones financiadas a través de la política de cohesión sino también para el resto.

2.3 Una orientación más firme al logro de resultados

La experiencia adquirida a través de los programas ejecutados y las pruebas aportadas por las evaluaciones realizadas en el período de programación 2000-2006 se vieron confirmadas por la evaluación del período 2007-2013 y pusieron de manifiesto que la política de cohesión precisaba de un enfoque más centrado en los resultados.

De cara al período 2014-2020, por tanto, los reglamentos requieren lo siguiente:

- programas que establezcan objetivos específicos a nivel regional o nacional, traducidos en indicadores de resultados claros, con metas y bases de referencia que permitan comprobar claramente si los programas están logrando o no sus objetivos;
- criterios de selección que tengan en cuenta los objetivos definidos en los diferentes programas, a fin de garantizar un correcto planteamiento de los proyectos;
- presentación periódica de informes y realizaciones, y un marco de resultados vinculado a la liberación de una reserva de eficacia;

Cuadro 6.3: Condiciones ex ante de cara al período de programación 2014-2020

Categoría	Ejemplos
1. Mejora del entorno de inversión en la UE Numerosas condiciones ex ante abordan obstáculos horizontales y sectoriales que dificultan la inversión en la UE. A través de su contribución a la creación de un entorno favorable a la inversión, ayudan a fortalecer el mercado único y a ejecutar el Plan de inversiones para Europa, estimulando así el crecimiento y el empleo.	Malta, Portugal y Eslovenia introdujeron una prueba relativa a las pymes con el fin de garantizar la evaluación y el seguimiento de los efectos que ejerce la legislación nacional sobre dichas empresas. En Eslovenia, la Estrategia de Desarrollo del Transporte, definida en el marco de la condición ex ante relativa al transporte, constituye la primera estrategia nacional integral en este ámbito que engloba todas las modalidades de transporte. En ella se identifican los principales cuellos de botella existentes y se fijan las prioridades de inversión en transporte a nivel nacional, regional y de la UE.
2. Apoyo a los cambios estructurales y aplicación de las recomendaciones específicas por país Dependiendo del contexto del Estado miembro, muchas condiciones ex ante pueden actuar como catalizadores del cambio estructural y la reforma de las políticas. Los resultados preliminares del estudio sobre las recomendaciones específicas por país mostraron que en varios Estados miembros las condiciones ex ante aceleraron la ejecución de reformas y sentaron las bases para la introducción de reformas adicionales y el diseño de nuevas políticas.	Las recomendaciones específicas formuladas sobre Letonia en 2014 y 2016 planteaban aumentar la integración del sistema de investigación, fortalecer los vínculos con el sector privado y promover instituciones de investigaciones capaces de competir a nivel internacional. Como exigen las condiciones ex ante, se formuló una estrategia de especialización inteligente que contribuyó a lograr un cambio estructural en el sector de la I+D a través de una reforma de las instituciones de investigación. Dicha reforma ayudó a centrar el apoyo de los Fondos EIE en áreas prioritarias y a incentivar la inversión privada en innovación. En Rumanía, la condición ex ante «Acceso al empleo y a las instituciones del mercado laboral» apoyó las reformas estructurales identificadas en las recomendaciones específicas por países formuladas para el período 2014-2016. Los servicios de la agencia nacional de empleo se están reforzando mediante la adaptación de dichos servicios a los perfiles de los demandantes de empleo y el establecimiento de vínculos más sólidos con los servicios de bienestar social. Ya se ha definido el perfil del 90 % de los beneficiarios de estos servicios y se ha aprobado un catálogo de servicios. Se está introduciendo la gestión de casos con objeto de mejorar la cooperación entre los servicios de empleo y los servicios sociales.
3. Aceleración de la transposición y aplicación del acervo de la UE Varias condiciones ex ante están relacionadas con la transposición y aplicación del Derecho y los reglamentos de la UE. Dichas condiciones ex ante también benefician a proyectos que no cuentan con el apoyo financiero de los Fondos EIE. Las relativas a la contratación pública, las ayudas estatales, la legislación medioambiental relacionada con las evaluaciones estratégicas medioambientales y las evaluaciones de impacto ambiental, la no discriminación, el género y la discapacidad condujeron a varios Estados miembros a mejorar la aplicación sistemática de los reglamentos de la UE.	En Italia, las deficiencias en la transposición del acervo referente a la contratación pública provocaron en el pasado varios procedimientos de suspensión de pagos de los Fondos de la UE. La condición ex ante referente a la contratación pública aceleró el proceso de corrección de las leyes nacionales pertinentes y de preparación de las autoridades regionales y nacionales para aplicar las normas revisadas en esta materia. En varios Estados miembros, entre los que figuran la República Checa, Polonia, Portugal, Eslovenia, España e Italia, la necesidad de cumplir la condición ex ante sobre la eficiencia energética dio un impulso significativo a la transposición de las Directivas relativas a la eficiencia energética de los edificios.

4. Mejora de la orientación del apoyo de los Fondos EIE y otros fondos públicos

Muchas condiciones ex ante exigían que el apoyo de los Fondos EIE se encuadrara en marcos normativos o estratégicos que debían cumplir determinados criterios de calidad. Varias condiciones ex ante obligaban a llevar a cabo un análisis de las necesidades. Algunas requerían documentos de política estratégica con el fin de garantizar que la financiación se dirija a las personas más necesitadas de apoyo y a hacer frente a los desafíos identificados, por ejemplo en el mercado de trabajo. Como resultado de ello, los criterios de selección y las convocatorias de proyectos que se cofinancian con cargo a los Fondos EIE se adaptan mejor al contexto socioeconómico. Esto debería conducir a un aumento de la eficacia y la eficiencia, no solo en lo que respecta a las ayudas de la UE, sino también de la financiación nacional.

En Portugal, la adopción de una estrategia de especialización inteligente al amparo de la condición ex ante «investigación e innovación» ayudó a centrar los fondos públicos destinados a la I+D en un número limitado de ámbitos de especialización inteligente. En España, como resultado de la misma condición ex ante, una serie de regiones que anteriormente carecían de experiencia en este terreno desarrollaron conocimientos especializados y elaboraron estrategias de especialización inteligente de alta calidad.

En Polonia, la adopción de planes nacionales y regionales de transporte para satisfacer los requisitos de la condición ex ante relativa al transporte contribuyó a identificar un conjunto de proyectos maduros y a priorizar mejor las inversiones, algo que también ha beneficiado al Mecanismo «Conectar Europa» (MCE).

Como resultado de la condición ex ante que atañe al abandono escolar prematuro, Hungría y Letonia introdujeron mejoras en todo el sistema de recogida y análisis de datos a nivel nacional sobre este problema.

5. Mejora de la capacidad y la coordinación administrativas

La insuficiente capacidad y eficiencia de la administración pública que presentan algunos Estados miembros y regiones resultan perjudiciales para su competitividad y para la aplicación de los Fondos de la UE.

La condición ex ante relativa a la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública requiere el desarrollo y aplicación de una estrategia dirigida a fortalecer y reformar las autoridades responsables de la administración. Hay otras condiciones ex ante que también establecen requisitos que fortalecen la capacidad administrativa para aplicar los reglamentos de la UE sobre la contratación pública, las ayudas estatales, la legislación medioambiental relativa a las evaluaciones estratégicas medioambientales y las evaluaciones de impacto ambiental o la legislación y la política de la UE en materia de lucha contra la discriminación, igualdad de género y discapacidad.

Estonia: en el marco de la condición ex ante sobre la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública, se revisó el plan de acción de la OCDE sobre el examen de la gobernanza pública y se introdujo un sistema de gestión de la calidad destinado a incrementar la capacidad administrativa del personal y las organizaciones (sistemas, procesos y estructuras de gestión). El plan de acción de la OCDE sirve de base para la reforma del Estado que se está llevando a cabo.

Bulgaria: el plan de acción para la implantación, el mantenimiento y el desarrollo de sistemas modernos de gestión de la calidad, desarrollados en virtud de la condición ex ante sobre la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública, aceleró la creación de un marco de evaluación común en 48 autoridades para finales de 2018. Está previsto que este marco se instaure en, al menos, 80 autoridades para finales de 2020, al tiempo que 350 autoridades implantarán sistemas de gestión de la calidad para finales de ese mismo año. Esta condición ex ante impulsó asimismo la elaboración de un análisis de las necesidades de formación de los funcionarios públicos, así como de una metodología para analizar las necesidades de formación en la administración pública.

- una evaluación de los efectos para cada uno de los objetivos específicos definidos, con el propósito de entender la contribución del programa a los cambios producidos a nivel nacional o regional y de extraer lecciones de cara al futuro[4].

2.4 La especialización inteligente

La especialización inteligente tiene por objetivo impulsar la innovación nacional y regional, permitiendo a los Estados miembros y regiones que se centren en sus fortalezas. Representa el experimento más amplio que se está llevando a cabo en materia de política industrial actualmente en Europa.

Esta iniciativa reúne a los principales agentes —la comunidad investigadora, empresas, universidades, autoridades públicas y la sociedad civil— para identificar las

4 Para obtener mayor información y una explicación detallada, véase el documento de orientación de la Comisión Europea sobre el seguimiento y la evaluación del Fondo de Cohesión y del FEDER, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

fortalezas de sus respectivas regiones y dirigir el apoyo allí donde se pueda aprovechar mejor el potencial y las oportunidades de mercado locales. Esto permite crear una masa crítica y acelera la absorción de nuevas ideas.

Dado que la especialización inteligente se convirtió en una de las condiciones ex ante para los Fondos EIE, se han formulado más de 120 estrategias de especialización inteligente a través de la colaboración, la gobernanza en múltiples niveles y un enfoque ascendente. El presupuesto disponible con cargo al FEDER y el Feader para apoyar estas estrategias asciende a 65 800 millones EUR, a lo que se añade financiación nacional y regional.

Desde 2011, la Comisión Europea ha prestado asesoramiento a las autoridades regionales y nacionales sobre cómo elaborar, aplicar y revisar sus estrategias de especialización inteligente a través de un mecanismo denominado «S3Platform»[5]. El objetivo de dicho asesoramiento ha sido proporcionar información, metodologías, conocimientos especializados y orientaciones para fomentar el aprendizaje mutuo y la cooperación transnacional. En la iniciativa participan unos 200 miembros en total, incluidos 18 Estados miembros de la UE y dos terceros países, así como 170 regiones de la UE y 9 pertenecientes a terceros países.

Además, en 2015-2016 la Comisión Europea respondió al interés creciente que despertaba la cuestión con el establecimiento de tres plataformas temáticas sobre la especialización inteligente[6], dedicadas a la energía, el sector agroalimentario y la modernización de la industria. Estas plataformas se crearon al amparo del citado mecanismo S3 Platform con el fin de facilitar la cooperación interregional e impulsar inversiones público-privadas. En la actualidad, más de 80 regiones de la UE participan en 18 asociaciones diferentes que abarcan diferentes ámbitos, como la fabricación avanzada para aplicaciones energéticas, la fabricación eficiente y sostenible, la bioeconomía, la producción de alto rendimiento a través de la impresión 3D, la tecnología médica, los tejidos innovadores, los sistemas de control de la producción, la industria 4.0, nuevos productos realizados con nanotecnología, la bioenergía, la energía renovable marina, las redes inteligentes, la energía solar, los edificios sostenibles, la agricultura de alta tecnología o los sistemas de trazabilidad, datos masivos y electrónica inteligente[7].

Es fundamental otorgar un lugar central a la inversión en capital humano y capacidades en las estrategias de especialización inteligente, puesto que un capital humano cualificado es una condición previa para el éxito de cualquier política de innovación. Por ello, el FSE aportará 1800 millones EUR a lo largo del período de programación en curso para fortalecer el capital humano en los campos de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

2.5 Instrumentos financieros

El uso de instrumentos financieros (IF) en la política de cohesión ha aumentado de manera significativa en los últimos años. En el período 2007-2013, alrededor de 12 000 millones EUR de los Fondos Estructurales se invirtieron de este modo; las previsiones de cara al período 2014-2020 sugieren que la cifra puede situarse en torno a los 21 000 millones EUR[8].

El panorama de los IF a nivel de la UE es complicado, ya que en él intervienen diversos agentes e incluye varios tipos de instrumentos y áreas de intervención. Los Fondos EIE desempeñan un papel fundamental a escala de la UE (cuadro 6.4). Algo más de la mitad del gasto previsto de los Fondos EIE respaldado por IF se destina a las pymes y, conjuntamente con la innovación y la economía baja en carbono, esto representa el grueso de la inversión planificada que se financia por esta vía. Los Fondos EIE en forma de IF son la principal fuente de financiación para las pymes y la economía baja en carbono, sin contar el importante apoyo que proporciona el FEDER a estos ámbitos a través de subvenciones.

En el período 2014-2020 se han introducido varios cambios en el grado de utilización de los IF y sus mecanismos de ejecución y para la presentación de informes sobre ellos con respecto al período anterior (cuadro 6.5).

3. Efectos de la política desde el punto de vista macroeconómico

Los modelos macroeconómicos sugieren que es probable que la inversión de la política de cohesión ejerza efectos positivos y significativos sobre la economía de la UE (ilustración 6.6). Dichos efectos se van manifestando a lo largo del tiempo y continúan mucho después

5 http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/

6 http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-thematic-platforms

7 Para obtener más información, véase la plataforma de la Comisión Europea sobre la especialización inteligente: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/

8 La cifra es aproximada: los medios de financiación utilizados en cada eje prioritario no están plenamente predeterminados y pueden variar.

Cuadro 6.4: Desglose de fuentes de financiación de la UE de cara al período 2014-2020

	FEIE	Fondos EIE	Instrumentos a nivel de la UE		Total (miles de millones EUR)
Infraestructuras				Mecanismo «Conectar Europa»	22,4
Pymes				COSME (81 %), EaSI (11 %) y Europa Creativa (7 %)	21,3
I+D+I				Horizonte 2020	11,7
Medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos				NCFF (56 %), PF4EE (44 %)	6,1
TIC					3,3
Cohesión social				Erasmus+	2,7
Total (miles de millones EUR)	26,0	21,6	19,9		67,5

Notas: los Fondos EIE («EIE») son los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, es decir, los fondos de la política de cohesión a los que se unen el Feader y el FEMP.
El FEIE (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas) es una iniciativa impulsada conjuntamente por el Grupo del BEI y la Comisión Europea con el propósito de ayudar a superar la actual brecha que existe en la UE en materia de inversión a través de la movilización de financiación privada para inversiones estratégicas.
Los recuadros que representan los compromisos presupuestarios están dibujados aproximadamente a escala. En el caso del FEIE se ha utilizado el desglose de los compromisos a noviembre de 2016 como aproximación al desglose del compromiso por objetivo.
Fuente: European Policies Research Centre (2017)

Cuadro 6.5: Cambios introducidos en los instrumentos financieros apoyados a través de la política de cohesión entre los períodos 2007-2013 y 2014-2020.

	2007-2013	2014-2020
Ámbito de aplicación	Apoyo a empresas, desarrollo urbano, eficiencia energética y energías renovables en el sector de la edificación	Apoyo a todos los objetivos temáticos cubiertos por un programa
Puesta en práctica	Análisis voluntario de carencias para las empresas y a nivel del fondo de cartera	Evaluación ex ante obligatoria
Opciones de ejecución	Instrumentos financieros a nivel nacional o regional (a medida únicamente)	Instrumentos financieros a nivel nacional, regional, transnacional o transfronterizo: a medida, estándar o préstamos/garantías otorgados por las autoridades de gestión Contribución a instrumentos a nivel de la UE
Pagos	Posibilidad de declarar a la Comisión el 100 % de la cantidad abonada para recibir financiación (no vinculada a los desembolsos realizados a los destinatarios finales)	Pagos por tramos vinculados a los desembolsos realizados a los destinatarios finales. La cofinanciación nacional que se espera que se abone se puede incluir en la solicitud de pago intermedio
Gastos y tasas de gestión, intereses, recursos devueltos o heredados	Base jurídica establecida en sucesivas enmiendas de los reglamentos y recomendaciones/interpretaciones recogidas en tres notas de seguimiento.	La totalidad de las disposiciones quedaron fijadas desde el principio en actos de base, delegados y de ejecución
Presentación de informes	Presentación de informes obligatoria únicamente a partir de 2011, con base en un conjunto de indicadores limitado	Presentación de informes obligatoria desde el comienzo, con base en una serie de indicadores vinculados con el Reglamento financiero.

El Grupo del BEI: un interlocutor clave para el fomento de la cohesión

A través de una combinación de servicios, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) desempeña un papel crucial, puesto que contribuye a reducir las disparidades económicas regionales y a elevar los niveles de vida en toda la UE.

Las regiones incluidas en la prioridad de cohesión del BEI abarcan las regiones menos desarrolladas y en transición que cumplen los requisitos para recibir ayudas en el marco de la política de cohesión durante el período 2014-2020. A lo largo de los diez años transcurridos entre 2007 y 2016 se prestaron más de 200 000 millones EUR a esas regiones (véanse el cuadro 6.6 y la ilustración 6.5); los préstamos se destinaron a financiar, por ejemplo, infraestructuras de gran envergadura (como las redes transeuropeas), las energías renovables, el abastecimiento de agua, la gestión de residuos, la silvicultura, la seguridad alimentaria, las pymes, la educación y la formación y las TIC, así como a los ayuntamientos con el fin de mejorar los entornos residenciales urbanos.

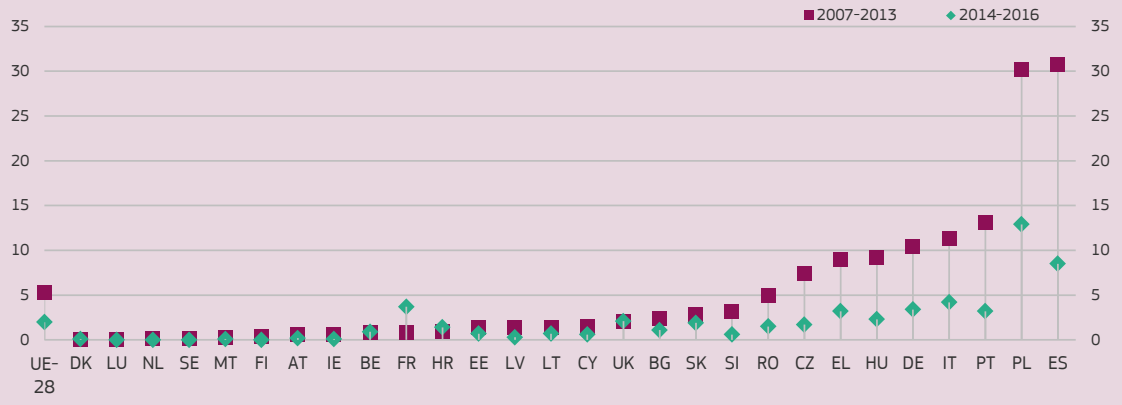
Cuadro 6.6: Préstamos del BEI a las regiones incluidas en la prioridad de cohesión (en miles de millones EUR)

	2007-2013	2014-2016
Préstamos para la cohesión	147 000 millones EUR	55 000 millones EUR
de los cuales, préstamos en el marco de Programas Estructurales	20 000 millones EUR	14 000 millones EUR

En el período de programación 2007-2013, el BEI otorgó préstamos por un valor cercano a los 20 000 millones EUR a través de los Programas Estructurales, principalmente a Estados miembros ubicados en el este y el sur de la UE. Estos préstamos ayudaron a cofinanciar programas por un importe total superior a los 200 000 millones EUR. Dichos préstamos adquirieron una importancia creciente desde el inicio de la crisis económica y financiera. La consolidación fiscal ha reducido la capacidad para encontrar financiación de contrapartida para las subvenciones de la UE, y estos préstamos ayudan a conseguirlo.

En 2014, el BEI y la DG REGIO crearon «fi-compass» con el fin de ofrecer asesoramiento sobre los instrumentos financieros disponibles para complementar los servicios de asesoría de JASPERS (creado en 2005 y gestionado por el BEI en colaboración con la Comisión Europea y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que ayuda a las ciudades y regiones a preparar proyectos de gran envergadura y algunos proyectos más modestos en países más pequeños y áreas estratégicas, como la innovación o la eficiencia energética.

Ilustración 6.5: Préstamos del BEI en el marco del objetivo de cohesión por país y período de programación (en miles de millones EUR)



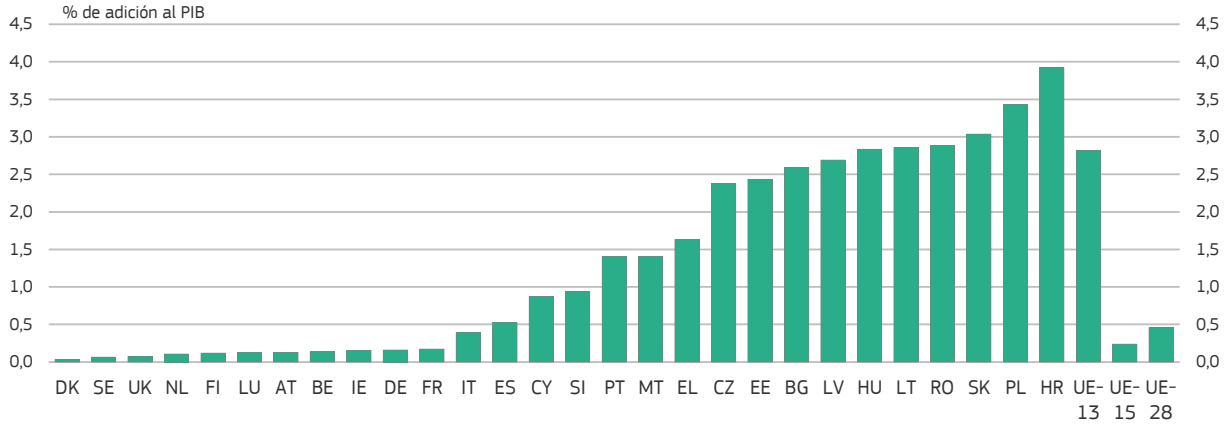
Fuente: BEI, 2017

Ilustración 6.6: Impacto de la política de cohesión sobre el PIB de la UE, 2007-2023



Fuente: Modelo macroeconómico QUEST

Ilustración 6.7: Impacto de los programas ejecutados en el período 2014-2020 en el PIB de los Estados miembros, 2023



Fuente: Modelo macroeconómico QUEST

de la conclusión de los programas. A corto plazo, una parte sustancial de estos efectos emana del aumento de la demanda generado por el gasto adicional, que se ve desplazado en parte por los incrementos de los salarios y los precios. A medio y largo plazo, la inversión de la política de cohesión tiene efectos positivos sobre la productividad —denominados «efectos en el lado de la oferta»— que elevan la producción potencial, reduciendo al mismo tiempo la presión inflacionista. Para 2023, se espera que el PIB de la UE aumente más de un 1 % como resultado de las inversiones de la política de cohesión (una vez tenida en cuenta su financiación).

Como cabía esperar, los mayores efectos se registran en los principales países beneficiarios de estas inversiones. Por ejemplo, al final del período de ejecución de los programas de 2007-2013 (es decir, en 2015), se calcula que el PIB de Letonia era un 3,9 % superior gracias a las inversiones respaldadas por la política de cohesión, al tiempo que en Hungría este porcentaje se situaba en un 3,6 %. En promedio, se estima que el PIB de la UE-12 en 2015 fue 2,8 % mayor de lo que hubiera sido en ausencia de estas inversiones.

En la UE-15 los efectos de la política son más modestos durante el período de ejecución, pero se fortalecen con el tiempo. El efecto global fue positivo, aunque en algunos casos de forma únicamente marginal, incluso en los Estados miembros que son contribuyentes netos a la política. Esto se debe a que el aumento de los impuestos necesario para financiar la inversión en cuestión se ve compensado con creces por el impulso que experi-

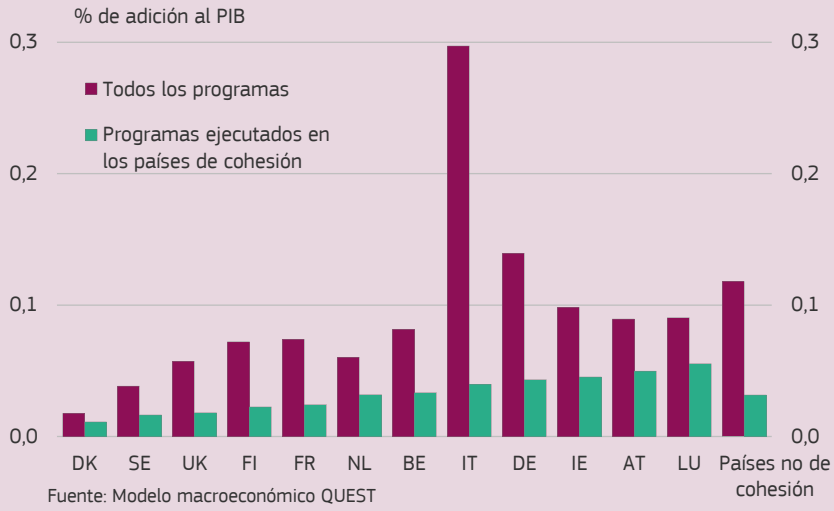
Externalidades espaciales

Las intervenciones de la política de cohesión no solo resultan beneficiosas para los Estados miembros y las regiones en las que se llevan a cabo, sino que además generan efectos externos en otros lugares de la UE. Estos efectos se pueden modelizar. La ilustración 6.8 muestra el impacto que ejercieron todos los programas de la política de cohesión durante el período 2007-2013 fuera de los países en los que se aplicó dicha política. Dicho impacto es la suma de su contribución al presupuesto de la UE (negativo), la repercusión de los programas ejecutados fuera de los países incluidos en el ámbito de aplicación de la política de cohesión (positivo) y las externalidades positivas derivadas del aumento de las exportaciones a los países de cohesión (positivas). Además, la ilustración pone de relieve el efecto que tuvieron en este grupo de países únicamente los programas ejecutados únicamente en los países de cohesión.

Centrando el análisis en este último aspecto, el efecto negativo provocado por el aumento de los impuestos domina durante la ejecución de los programas pero, una vez concluidos estos, el PIB de los países de no cohesión resulta ser superior de lo que habría sido en ausencia de estos programas debido a la externalidad positiva que producen en las economías de estos últimos países.

A largo plazo, estas externalidades beneficiosas representan una parte sustancial del efecto total de la política sobre las economías de los países no de cohesión. Se calcula que, para 2023, la repercusión de los programas ejecutados en el período 2007-2013 se situará en torno al 0,12 % del PIB en los países de no cohesión; una cuarta parte de este efecto se debe a las externalidades derivadas del gasto en los países de cohesión. Este efecto es particularmente destacado en los Estados miembros que tienen sólidos vínculos comerciales con los países de cohesión (Austria y Alemania) o que presentan en general un alto grado de apertura al comercio (como Irlanda y Luxemburgo). En Austria y Luxemburgo, más de la mitad de los efectos de la política se debe a la inversión realizada en los países de cohesión.

Ilustración 6.8: Impacto de la política de cohesión sobre el PIB de los países no de cohesión, todos los programas y programas ejecutados en los países de cohesión, 2023



Fuente: Modelo macroeconómico QUEST

mentan la renta y el gasto en los países receptores netos de la inversión, lo que conduce a un aumento de las importaciones procedentes de los países contribuyentes netos, impulsando así el PIB de estos últimos (véase el recuadro sobre las externalidades espaciales).

De cara al período 2014-2020 se esperan resultados similares (ilustración 6.7). Se prevé que los efectos más notorios se producirán en Croacia, donde se calcula que el PIB aumentará en torno a un 4 % al término del período de programación (2023) con respecto al que se habría alcanzado en ausencia de la inversión de la política de cohesión. La repercusión también será importante en Polonia (+3,4 %), Eslovaquia (+3 %) y Rumanía (+2,9 %). A largo plazo (en 2030), las previsiones indican que el mayor incremento del PIB se registrará en Croacia y Polonia (más de un 4 % en ambos países).

En cambio, el impacto previsto del período de ejecución 2007-2013 en la UE-15 es menor. No obstante, a largo plazo, los efectos netos de la política por cada euro gastado solamente serán ligeramente inferiores en la UE-15. De hecho, si se comparan con la UE-13, las inversiones efectuadas en la UE-15 tienden a concentrarse relativamente en mayor medida en la I+D y el capital humano; la mayor parte de los efectos que produce dicha inversión no se aprecia hasta mucho tiempo después de que finalice el gasto en cuestión. Diez años después de la conclusión del período de programación, en 2030, se calcula que el impacto equivaldrá aproximadamente a 2,7 veces la inversión realizada en la UE-13, y 2,4 veces a la de la UE-15. Entre 2014 y 2030, estas cifras corresponden a una rentabilidad media anual de en torno a un 6 % en la UE-13 y un 5 % en la UE-15. Sin lugar a dudas, unos porcentajes satisfactorios para una política que genera rentabilidad social en forma de beneficios intangibles de carácter medioambiental y de otro tipo que mejoran la calidad de vida y la sostenibilidad del desarrollo, además de los puramente financieros.

3.1 Efectos a nivel regional

El análisis realizado a nivel nacional se puede complementar mediante simulaciones a escala regional. Esto es importante, ya que la intensidad de la ayuda y la combinación de políticas —es decir, las prioridades de inversión apoyadas— varían de manera significativa de unas regiones a otras, incluso dentro de un mismo Estado miembro. Los efectos de la política también dependen del entorno económico y social en el que se aplique. Una misma combinación de políticas puede tener consecuencias muy diferentes si se implementa en una región predominantemente rural, en la que la agricultura represente un porcentaje sustancial del PIB, que en una región urbana especializada en servicios. Además, es probable que algunos mecanismos que se deben tener en cuenta a la hora de evaluar los efectos de la política de cohesión actúen en mayor medida en el nivel regional que en el nacional. Así ocurre, por ejemplo, con las externalidades espaciales, definidas como los efectos que ejercen los programas que se ejecutan en una región sobre otras, principalmente las que se encuentran geográficamente cercanas.

El impacto a nivel regional NUTS 2 muestra amplias variaciones en toda la UE-27, incluso dentro del mismo país (mapa 6.1).

Se calcula que al final del período de programación el PIB de las regiones húngaras de Észak-Magyarország y Észak-Alföld será más de un 8 % superior al que se alcanzaría sin la política de cohesión, mientras que en la región que alberga la capital nacional, Közép-Magyarország, solo será un 1,4 % mayor.

En las regiones de los Estados miembros más desarrollados, los efectos son más moderados, aunque en todo caso positivos, pese a que dichas regiones son contribuyentes netas a la política. Esta afirmación es especialmente cierta a largo plazo debido al enfoque de la inversión, como se ha indicado anteriormente. Se calcula que en 2030 el impacto más reducido se producirá en Nordjylland (Dinamarca), aunque seguirá siendo positivo, concretamente del 0,1 %.

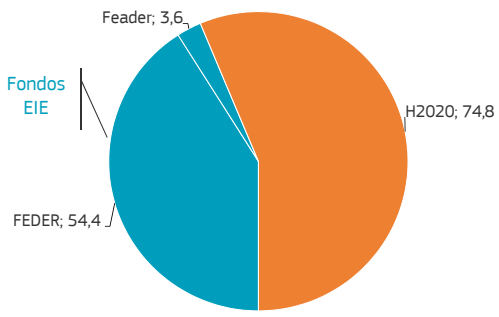
En la mayoría de los Estados miembros se observa que las regiones menos desarrolladas son las que reciben un mayor volumen de inversión con respecto a su PIB y las que experimentan un mayor impacto. Este resultado concuerda con el mandato de la política de cohesión recogido en el Tratado, que consiste en reducir las disparidades en el PIB regional per cápita en toda la UE.

4. Innovación y competitividad

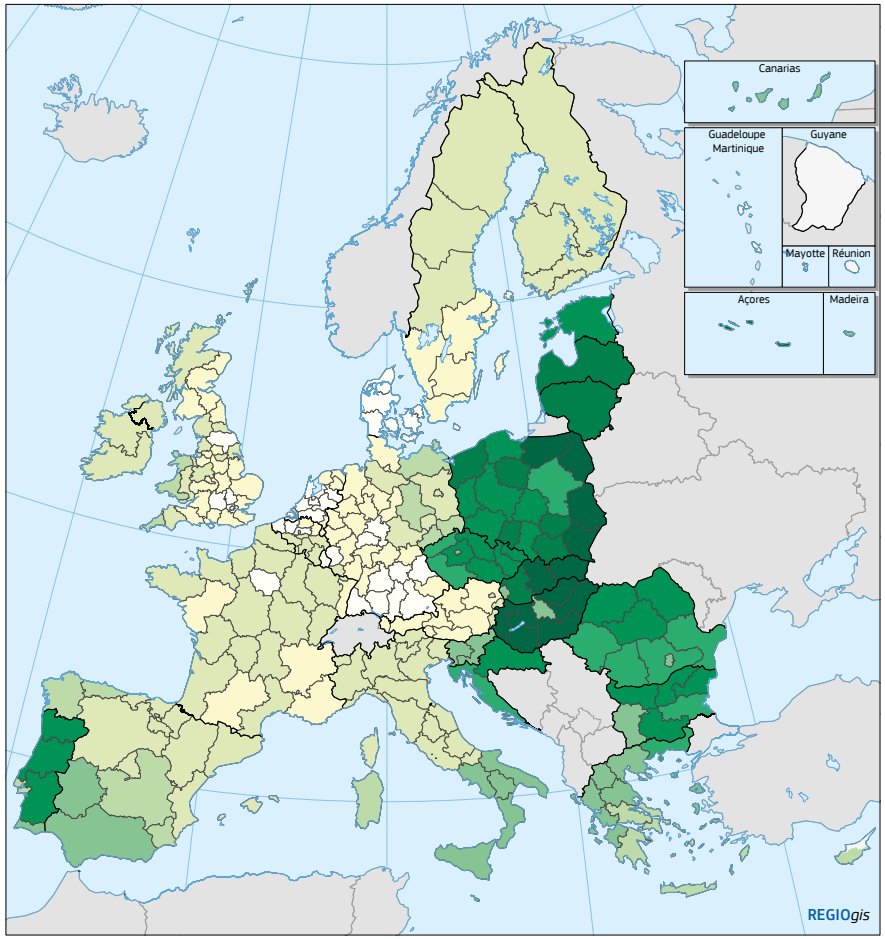
El FEDER es el principal instrumento con el que cuenta la UE para financiar la innovación y la competitividad (ilustración 6.9). En lo que concierne a la innovación (en la que se concentra el programa Horizonte 2020), el FEDER es la segunda fuente de financiación más importante, aunque, como ya se ha indicado, es el recurso de apoyo más destacado para las pymes.

En consonancia con el énfasis puesto en la especialización inteligente, la política de cohesión se concentra cada vez más en brindar un apoyo con mayor valor

Ilustración 6.9: Principales fuentes de financiación de la UE para la investigación, la innovación y las TIC, 2014-2020 (en miles de millones EUR)



Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE y KPMG (2017)



Mapa 6.1: Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014-2020 sobre el PIB, 2023

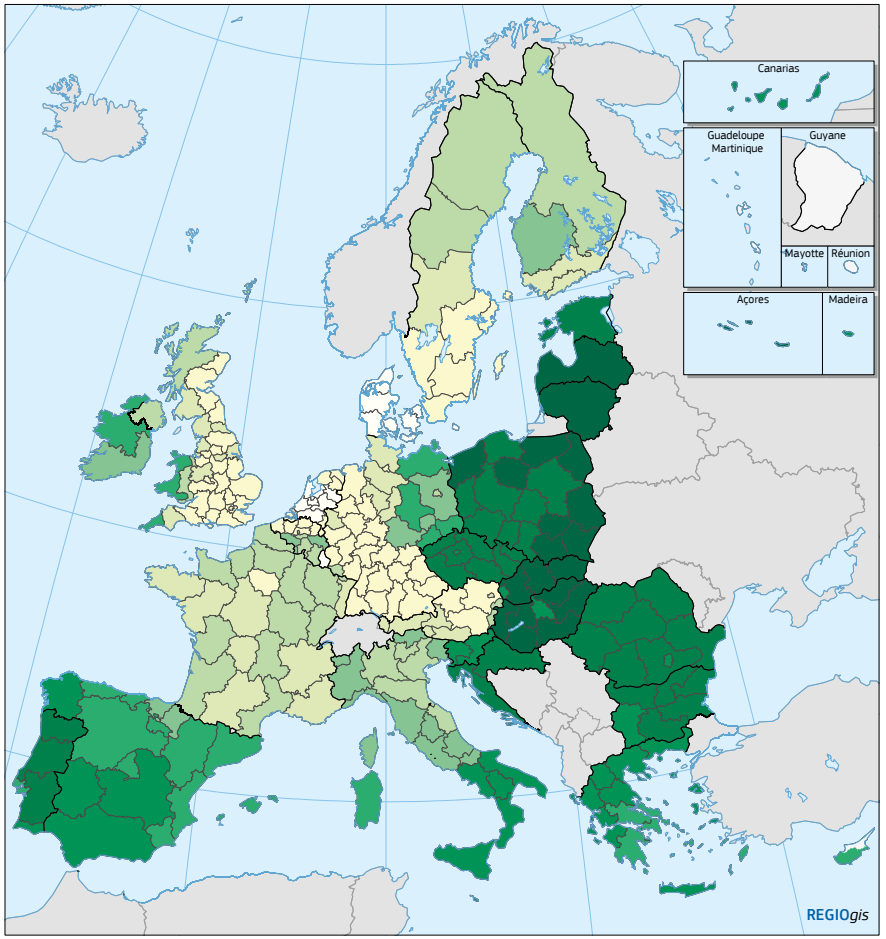
Porcentaje por encima de la línea de referencia

< 0,05	2-3
0,05-0,1	3-4
0,1-0,5	4-5
0,5-1	> 5
1-2	

Fuente: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 6.2: Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014-2020 sobre el PIB, 2030

Porcentaje por encima de la línea de referencia

< 0,10	0,50-1
0,10-0,15	1-2
0,15-0,20	2-4
0,20-0,30	> 4
0,30-0,50	

Fuente: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Cuadro 6.7: Indicadores y metas comunes para el período 2014-2020 en los campos de la innovación y la competitividad

Investigación e innovación: número de empresas que cooperan con instituciones de investigación	Empresas	73 000
Investigación e innovación: número de nuevos investigadores en las entidades apoyadas	Equivalentes a tiempo completo	29 500
Investigación e innovación: número de empresas que recibieron ayuda para introducir productos nuevos para dichas empresas	Empresas	63 000
Investigación e innovación: número de empresas que recibieron ayuda para introducir productos nuevos para el mercado	Empresas	28 000
Investigación e innovación: inversión privada que complementa las ayudas públicas en proyectos de innovación o I+D	€	10 400 millones
Investigación e innovación: número de investigadores que trabajan en centros de investigación mejorados	Equivalentes a tiempo completo	72 000
Empresas receptoras de ayudas no financieras (asesoramiento)	Empresas	450 000
Total de empresas receptoras de ayuda	Empresas	1 100 000
Empresas receptoras de subvenciones	Empresas	370 000
Incremento directo del empleo en las empresas apoyadas	Equivalentes a tiempo completo	420 000
Empresas receptoras de ayuda en forma de instrumentos financieros (en lugar de subvenciones)	Empresas	200 000
Inversión pública complementaria a las ayudas públicas para empresas (subvenciones)	€	23 700 millones
Inversión pública complementaria a las ayudas públicas para empresas (diferentes de subvenciones)	€	8600 millones
Empresas emergentes apoyadas	Empresas	155 000

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE. Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/

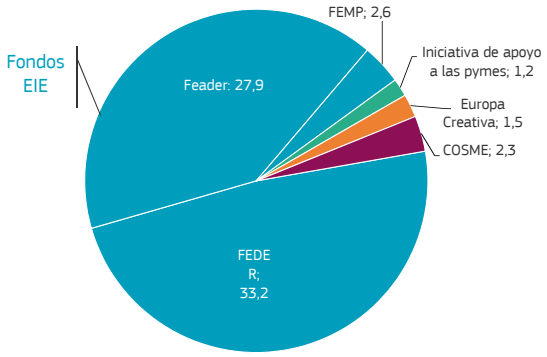
añadido y su enfoque está más centrado en la productividad y menos en el empleo; el objetivo de creación de empleo directo se ha reducido de 1,2 millones de puestos en el período anterior a 420 000 en el actual (cuadro 6.7). Además, en la actualidad el apoyo a las grandes en empresas se limita exclusivamente a la innovación.

4.1 Apoyo a las pymes

En el período 2007-2013, el apoyo a las pymes ya se centraba en la RTD y la innovación. Unas 400 000 pymes de toda la UE recibieron ayudas directas, y esta financiación contribuyó también a la creación de 121 400 nuevas empresas. Las empresas directamente apoyadas representaban algo menos de un 2 % de los aproximadamente 23 millones de pymes existentes en la UE. No obstante, este porcentaje subestima claramente la importancia potencial de las ayudas, que iban dirigidas a las empresas más estratégicas de una región, como las dedicadas a la fabricación o a los servicios exportables, y que, por tanto, constituyen las principales fuentes de crecimiento potencial, frente a las que operan en sectores como el comercio al por menor u otros servicios básicos, que representan la mayoría de las pymes. En torno a un 7 % de las pymes manufactureras de la UE recibieron algún tipo de apoyo; este porcentaje incluye un 15 % de pequeñas empresas (aquellas que tienen de 10 a 49 trabajadores) y más de un tercio de las empresas medianas.

Se calcula que la cuantía media de financiación que recibió cada pyme ascendió a unos 115 000 EUR, si bien existieron amplias variaciones entre las diferentes

Ilustración 6.10: Principales fuentes de financiación de la UE para las pymes, 2014-2020 (en miles de millones EUR)



Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE y KPMG (2017)

Contribución de los instrumentos financieros (IF)

Dado que en el período 2007-2013 los instrumentos financieros se concentraron en el apoyo a las pymes, la evaluación ex post también se centró específicamente en este aspecto. Dicha evaluación descubrió que los IF desempeñaron un papel vital para proporcionar financiación a las pequeñas y medianas empresas durante la crisis, que provocó una fuerte caída del crédito; de hecho, muchas empresas pudieron continuar ejerciendo sus actividades gracias a estos instrumentos. Además, la normativa se modificó en respuesta a la crisis, permitiendo utilizar IF para financiar capital circulante y fijo. De ese modo, ofrecían una ventaja frente a las subvenciones. En Lituania, en particular, en torno al 60 % de los préstamos se destinaron a financiar el capital circulante, lo que permitió mantener a flote muchas empresas. Sin embargo, los IF también ayudaron a mantener la inversión en nuevas tecnologías y, desde un punto de vista más general, a mejorar los procesos de producción.

También resulta patente que los IF han contribuido a desarrollar los mercados financieros en varias regiones. En North-East England llevaron a la creación de un fondo rotatorio y ayudaron a desarrollar un sector de inversiones privadas en la región, además de apoyar la inversión en nuevas tecnologías e innovación. En Bayern (Alemania), estos instrumentos respaldaron el desarrollo de un mercado empresarial, y en Hungría y en la región polaca de Malopolskie contribuyeron a la expansión de los intermediarios financieros regionales.

Además, de forma un tanto inesperada, las pruebas aportadas por los estudios de casos sugieren que a menudo las pymes prefieren los IF a las subvenciones, dado que un préstamo que les permite financiar el 80 % de una inversión les obliga a buscar un volumen menor de financiación adicional que una subvención del 20 %[1]. Esta podría ser una fuente fundamental de valor añadido para los IF a largo plazo[2].

1 En el contexto del FEDER, un préstamo del 80 % y una subvención del 20 % son relativamente habituales.

2 Para obtener más información, véase: Evaluación posterior de la política de cohesión 2007-2013.

Apoyo a la economía social

Las empresas sociales crean nuevos puestos de trabajo, facilitan la integración en el mercado laboral y son fuente de innovación social. Es más, el desarrollo de las empresas sociales y de los mercados financieros sociales conexos puede movilizar un importante volumen de inversión privada para hacer frente a los problemas sociales, contribuyendo a la sostenibilidad de los sistemas de bienestar.

El FSE apoya activamente el establecimiento de empresas sociales como fuente de creación de empleo, en particular dirigido a grupos de personas que tienen dificultades para encontrar trabajo: jóvenes desempleados de larga duración, personas con discapacidad y miembros de comunidades rurales. En términos globales, los Estados miembros han destinado más de 1000 millones EUR a esta prioridad en el período 2014-2020. Varios Estados miembros están utilizando el FSE para estimular el mercado de inversión social, por ejemplo Portugal, a través del Fondo de Innovación Social, o Polonia, mediante el Fondo Nacional para el Emprendimiento Social.

medidas de apoyo, desde varios millones EUR (hasta 5 millones EUR en Polonia para cofinanciar la adquisición de maquinaria moderna, por ejemplo) hasta unos pocos miles (como los créditos a corto plazo concedidos a microempresas).

La evaluación puso de relieve que uno de los resultados más importantes de las medidas de apoyo fue la ayuda prestada a las pymes para soportar los efectos de la crisis, proporcionándoles crédito cuando ya no disponían de otras fuentes de financiación (véase el recuadro). También se respaldó la innovación y la adopción de métodos de producción tecnológicamente más avanzados, así como el desarrollo de nuevos productos. Las pruebas obtenidas a través de las encuestas y los estudios de casos realizados en el marco de la evaluación muestran que las ayudas permitieron mantener, aumentar y/o acelerar las inversiones, lo que se tradujo en un incremento de la cifra de negocios, la rentabilidad y las exportaciones.

También dieron lugar, en varios casos, a cambios de comportamiento observables; por ejemplo, aumentó la disposición de los propietarios y directivos de pymes

Cuadro 6.8: Incidencia y volumen de apoyo a grandes empresas, 2007-2013

	Apoyo directo a empresas* (en millones EUR)	Apoyo a grandes empresas (en millones EUR)	Apoyo a grandes empresas sobre el apoyo total	Número de proyectos	Número de empresas apoyadas
Polonia	6591	1153	17 %	539	408
Portugal	4145	1134	27 %	407	319
Alemania	3200	704	22 %	763	632
República Checa	1491	467	31 %	520	339
Hungría	2581	453	18 %	409	273
España	2543	311	12 %	1269	398
Italia	2034	243	12 %	416	270
Austria	283	133	47 %	194	148
Total (UE-28)	**31 233**	***6 100 000 (est.)***	***20 % (est.)***	***6 000 000 (est.)***	***3 700 000 (est.)***

Los países enumerados son los siete que más invierten en grandes empresas, además de Austria, país en el que se registró la proporción de la UE de financiación destinada a apoyar a grandes empresas sobre el total de apoyo a empresas.
Fuente: Evaluación posterior de la política de cohesión 2007-2013

a asumir riesgos e innovar. Así se pudo apreciar con claridad, por ejemplo, en el caso de las subvenciones para I+D en Castilla y León (España), que permitieron mejorar la capacidad de las pymes para emprender proyectos complejos, a menudo en colaboración con otras empresas o centros de investigación. En términos globales, el FEDER respaldó 35 500 proyectos de cooperación entre pymes y centros de investigación.

En algunos programas se utilizó el FEDER para apoyar políticas experimentales e innovadoras, en lugar de replicar planes nacionales tradicionales. Este fue el caso, por ejemplo, de Dinamarca, Suecia y Finlandia, donde el enfoque se centró en la investigación y la innovación, o en Puglia (Italia), con el experimento «Living Labs», y en Lituania, con la iniciativa Inno-voucher.

4.2 Apoyo a las grandes empresas[9]

Aunque las pymes constituyen el principal centro de atención del apoyo a las empresas en la política de cohesión, a menudo las grandes empresas son fundamentales para el desarrollo regional. Se calcula que en el período 2007-2013 se destinaron 6 100 millones EUR del FEDER a apoyar a las grandes empresas, lo que representa alrededor de un 20 % de las ayudas totales a las empresas (cuadro 6.8).

Con estos fondos se financiaron unos 6000 proyectos, con un presupuesto medio de 1 millón EUR. Un total de 3700 grandes empresas recibieron ayudas, con un promedio de 1,6 proyectos en cada una (aunque algunas empresas obtuvieron apoyo para cuatro o cinco proyectos). Polonia, Portugal y Alemania concentraron la mitad del apoyo del FEDER a las grandes empresas en el período 2007-2013.

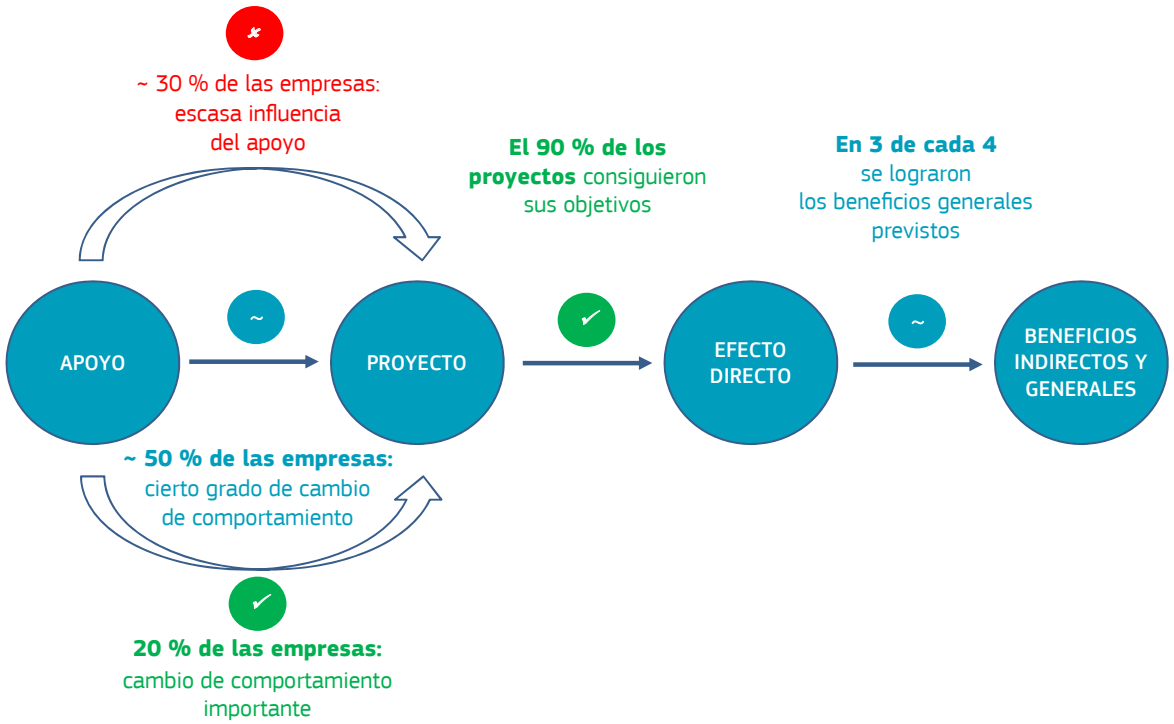
Más del 70 % de las grandes empresas implicadas se dedicaban al sector productivo, concretamente a las industrias automotriz y aeronáutica, pero también a la fabricación de envases y embalajes. La mayor parte de las ayudas destinadas a las grandes empresas adoptó la forma de subvenciones a fondo perdido, aunque en Italia, España, Portugal y Austria también se concedieron en forma de préstamos (a menudo combinados con subvenciones).

Este apoyo tuvo un efecto económico muy significativo, y cabe destacar que el 90 % de los proyectos ejecutados lograron o superaron los objetivos que se habían fijado (ilustración 6.11). Tanto la capacidad de producción como la productividad de las empresas beneficiarias aumentaron, un resultado que se debió, con frecuencia, a la adopción de tecnologías de vanguardia, más allá de la mera inversión de sustitución. Además, los proyectos crearon de forma directa al menos 60 000 nuevos puestos de trabajo en las ocho regiones seleccionadas para la realización de estudios monográficos.

De acuerdo con dichos estudios, se lograron tres de cada cuatro de los «beneficios más amplios» perseguidos; los más comunes eran los efectos de desbordamiento del conocimiento y la creación de cadenas de suministro locales. Por lo general, no obstante, a pesar de que el apoyo del FEDER influyó en la decisión de invertir, fue solo uno de los factores que se tuvieron en cuenta. Dado que las grandes empresas tienden a diseñar estrategias a largo plazo, a contar con múltiples opciones para obtener subvenciones y a disfrutar de un acceso más sencillo

9 Grandes empresas: aquellas que tienen 250 trabajadores o más.

Ilustración 6.11: Apoyo a grandes empresas en el período 2007-2013, resultado del estudio de caso



http://ec.europa/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007–2013.
Fuente: Evaluación posterior de la política de cohesión 2007-2013

a la financiación que las pymes, la influencia que ejerce en ellas este tipo de ayudas es menor.

En los casos en que era posible efectuar una valoración, se concluyó que la presencia de grandes empresas en la región en cuestión no era exclusivamente temporal y, en el caso de los proyectos apoyados, la inversión se mantendría durante el período obligatorio de cinco años. El mantenimiento de la actividad de estas empresas en la región a largo plazo dependía, en particular, del ciclo de vida de la planta o proceso al que se había destinado la inversión, de la tecnología involucrada y de la estrategia corporativa.

5. Empleo, inclusión social y educación

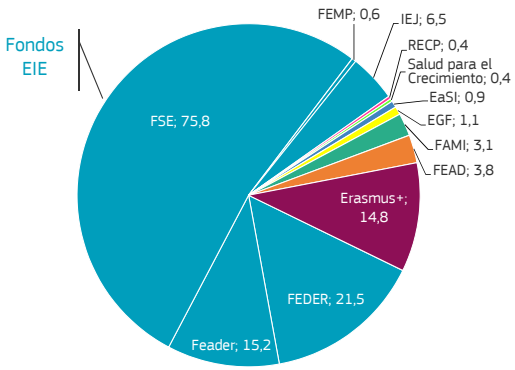
En el período 2014-2020, el Fondo Social Europeo (FSE) apoya cuatro objetivos temáticos: empleo, inclusión social, educación y capacidades, y mejora de la eficiencia de la administración pública. Más de 75 000 millones EUR del presupuesto total del FSE, que asciende a 86 000 millones EUR, se destinan a apoyar el empleo sostenible y de calidad, la inclusión social y la inversión en educación y formación. La mayor parte de los fondos se asignan a los objetivos relacionados con el empleo y la educación, mientras que un 25 % se dedica a la inclusión social. Se espera que esta financiación:

- ayude a más de 7,4 millones de personas desempleadas a encontrar trabajo, junto con otros 2,2 millones de personas una vez transcurridos seis meses desde la finalización de los proyectos del FSE en los que participen;
- ayuden a más de 8,9 millones de personas a obtener nuevas cualificaciones.

Asimismo, se espera que el FSE ayude, como mínimo:

- a 9,9 millones de personas con un bajo nivel educativo;
- a 7,5 millones de personas desfavorecidas;
- a 6,2 millones de jóvenes;

Ilustración 6.12: Principales fuentes de financiación de la UE para empleo, formación e inclusión social, 2014-2020 (en miles de millones EUR)



Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE y KPMG (2017)

- a 7,2 millones de personas ocupadas, entre las que figuran trabajadores por cuenta propia y empleados de la administración pública y organizaciones conexas.

5.1 Empleo

El pilar fundamental del FSE es la promoción de unos altos niveles de empleo de calidad. Este Fondo ayuda tanto a los desempleados como a las personas en situación de inactividad a encontrar un puesto de trabajo a través de la formación, el asesoramiento, servicios de colocación y otros recursos. Además, ayuda a las personas ocupadas a mejorar sus competencias profesionales con el fin de seguir siendo competitivas en el mercado laboral y a adaptarse al cambio. La evaluación ex post de los programas del FSE durante el período 2007-2013 puso de manifiesto que, para finales de 2014, al menos 9,4 millones de personas que encontraron un empleo recibieron ayuda del FSE[10].

Como parte de su objetivo de fomento del empleo, el FSE contribuye a luchar contra el grave problema que representa el paro juvenil. De hecho, los jóvenes se encuentran entre los grupos beneficiarios más importantes del FSE, ya que representan en torno al 30 % del total de participantes en los programas que financia este Fondo. A lo largo del período 2014-2020, el FSE invertirá directamente un mínimo de 6300 millones EUR para respaldar la integración de los jóvenes en el mercado laboral en toda la UE. Además, en 2013 se puso en marcha la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) con un presupuesto de 4200 millones EUR[11], al que se suma una aportación idéntica del FSE, por lo que los Estados miembros cuentan en total con 8400 millones EUR para invertir directamente en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes.

La IEJ contribuyó a impulsar la aplicación de la Garantía Juvenil, un programa que garantiza que a toda persona joven se le debe ofrecer un trabajo o formación o educación adicionales en un plazo de cuatro meses desde el momento en que quede en paro. Para finales de 2016, más de 1,6 millones de jóvenes habían recibido ayuda directa a través de esta Iniciativa. Además de apoyar la inversión, el FSE también se está utilizando para modificar el planteamiento de las políticas de lucha contra el paro juvenil en los Estados miembros, al fomentar un enfoque más personalizado.

La evaluación preliminar de la aplicación del FSE y la IEJ hasta 2016 muestra logros positivos: más de 6,8 millones de participantes en las medidas apoyadas, de los que 3,4 millones eran personas desempleadas, 1,8 millones se encontraban en situación de inactividad, 2,6 millones eran menores de 25 años y 2,6 millones poseían únicamente estudios básicos (nivel 0-2 de la CINE)[12], lo que confirma que el FSE llega a sus grupos destinatarios. Los resultados siguen siendo limitados y tardarán un tiempo en materializarse, dado que hasta el momento solo 0,7 millones de participantes han obtenido una cualificación y 0,6 millones han encontrado un empleo (incluso por cuenta propia) al finalizar su participación en los programas.

5.2 Inclusión social

Uno de los objetivos centrales del FSE es apoyar a las personas desfavorecidas y en riesgo de pobreza, ayudarles a obtener un empleo y a encontrar su lugar en la sociedad. En el período 2007-2013, el 10 % de la inversión total cofinanciada por el FSE se destinó a medidas de inclusión social, que, de acuerdo con las evaluaciones realizadas, ayudaron a los Estados miembros a mejorar la asistencia prestada a los colectivos más afectados por la crisis. En el período 2014-2020, al menos un 20 % del presupuesto del FSE se dedicará a dichas medidas, lo que debería intensificar sus efectos.

10 Ex post evaluation of the 2007-2013 ESF programmes: Commission Staff Working Document (SWD) 2016 452.

11 En 2017, el colegislador decidió aumentar el presupuesto inicial de 3200 millones EUR de la Iniciativa de Empleo Juvenil en 1200 millones EUR adicionales.

12 Las cifras parciales suman más que el total, dado que los diferentes grupos no son mutuamente excluyentes.

Además, el FSE respalda medidas dirigidas a ayudar a grupos que se enfrentan a discriminación y prejuicios en el mercado laboral. Entre ellos se encuentran, en particular, los migrantes, las minorías étnicas (como los romaníes) y los grupos que mantienen un estilo de vida diferente, como los viajeros itinerantes. Aparte de cofinanciar iniciativas educativas y de formación dirigidas a estos colectivos, las medidas apoyadas por el FSE buscan combatir todas las formas de discriminación y eliminar las diversas barreras a las que se enfrentan estas personas para encontrar un empleo e integrarse en la sociedad.

5.3 Educación

El FSE es la principal fuente de financiación de la UE para las inversiones en capital humano y desarrollo de capacidades, que son cruciales para alcanzar y mantener unos altos niveles de empleo. Por lo tanto, el Fondo ayuda a los Estados miembros a mejorar las aptitudes básicas de las personas con baja cualificación, así como a prestar asistencia a los trabajadores para aumentar sus niveles de cualificación (y a los desempleados para encontrar un nuevo trabajo).

Como destacaba la nueva Agenda de Capacidades para Europa[13], es crucial que los ciudadanos posean las competencias adecuadas, tanto para su realización personal como desde el punto de vista de la competitividad de la economía de la UE. Con este fin, el FSE presta apoyo a lo largo de todo el ciclo educativo, desde la enseñanza en la primera infancia hasta la formación profesional y continua.

5.4 Infraestructura urbana y social

La evaluación ex post correspondiente al período 2007-2013 puso de manifiesto que las actividades relacionadas con el desarrollo urbano abarcaban desde «inversiones en zonas deprimidas» y «apoyo al crecimiento económico» hasta el apoyo al «patrimonio cultural» y el «desarrollo de estrategias». Las ayudas proporcionadas permitieron financiar los siguientes tipos de proyectos:

- la construcción, reparación y reforma de centros escolares, viviendas, centros sociales y culturales y otros edificios;
- la creación de espacios empresariales;
- la renovación y revitalización de centros urbanos y zonas históricas, y la construcción de sistemas de defensa contra inundaciones;
- la construcción de carriles para bicicletas;
- la construcción de espacios e instalaciones públicos;
- la rehabilitación de eriales y solares industriales;
- la instalación de infraestructuras de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales;
- la mejora de la eficiencia energética de los edificios.

Innovación social

El FSE ha desempeñado un importante papel en el cambio de actitudes y sistemas de cuidado y apoyo para personas con discapacidad, promoviendo una transformación del cuidado en instituciones al cuidado en la comunidad, con arreglo a un enfoque basado en los derechos humanos. En el período 2014-2020, el FSE se utiliza más para apoyar la transición hacia dicho cambio; los Estados miembros tienen la obligación de abordar esta transición de un modo más sistemático, así como de acometer reformas estructurales en lugar de llevar a cabo intervenciones puntuales. Estas reformas se incentivaron mediante la asignación de recursos para llevarlas a cabo durante la negociación de los programas.

Bulgaria representa un ejemplo de lo que se ha conseguido hasta el momento. A través de un ambicioso programa de reforma, el Gobierno búlgaro, con el respaldo de la UE y de la sociedad civil, ha logrado en poco tiempo avances significativos en la desinstitucionalización del cuidado de menores con discapacidad. El número de instituciones se ha reducido un 82 % y todas las instituciones especializadas en la atención a este tipo de menores han sido clausuradas.

Como parte de la cooperación transnacional en el marco del FSE, se fomenta la innovación social en la mayor parte de las áreas de apoyo. El objetivo es estimular la adopción de nuevos enfoques y el intercambio de buenos ejemplos de medidas innovadoras entre los Estados miembros.

13 Comunicación de la Comisión, «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad», COM(2016) 381.

Cuadro 6.9: Indicadores y metas comunes para el período 2014-2020 en los campos de la infraestructura urbana y social

Cuidado infantil y educación: capacidad de la infraestructura educativa o de cuidado infantil beneficiaria de ayudas	Personas	6,8 millones
Urbana: población residente en zonas que cuentan con estrategias integradas de desarrollo urbano	Personas	41,2 millones
Urbana: edificios públicos o comerciales construidos o renovados en zonas urbanas	Metros cuadrados	2,2 millones
Urbana: viviendas rehabilitadas en zonas urbanas	Viviendas	17 000
Urbana: espacios abiertos creados o rehabilitados en zonas urbanas	Metros cuadrados	29,2 millones

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE. Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/

Los logros alcanzados en la UE-12 abarcaron desde mejoras en la infraestructura (abastecimiento de agua, sistemas de alcantarillado, escuelas, viviendas y centros culturales) y la renovación de edificios hasta la ejecución de planes y estrategias integrados de desarrollo urbano. En la República Checa, por ejemplo, se formularon planes integrados de desarrollo urbano para las ciudades de más de 50 000 habitantes, como base para la construcción de instalaciones deportivas, espacios públicos y centros culturales y de ocio.

En la UE-15, la atención en el Reino Unido se centró en la creación de centros de negocios y el apoyo a las pymes a nivel local; en otros países, en cambio, el FEDER se utilizó para estimular la inversión privada en pueblos y ciudades, como Róterdam.

Los principales logros en lo que respecta a la infraestructura social incluyeron:

- mejoras en la infraestructura social y sanitaria a través de la modernización de los equipos y el aumento de la eficiencia de las ambulancias, la atención y otros servicios (en Hungría y la República Checa, por ejemplo), lo que contribuyó a cerrar la brecha entre las regiones más y menos desarrolladas de la UE;
- mejoras en el sistema educativo en varios Estados miembros (principalmente en Portugal, donde una parte significativa del presupuesto se destinó a los centros escolares, institutos y equipamiento);
- mejoras en los servicios de formación y empleo (por ejemplo, en España, Polonia, la República Checa y Lituania) con objeto de fomentar la adaptación de la mano de obra a las necesidades del mercado laboral;
- mejoras de la seguridad en las zonas urbanas e inversiones en el patrimonio cultural;
- inversión en instalaciones culturales, deportivas y de formación, en el marco de las medidas de desarrollo urbano, junto con la creación de centros de apoyo para diversos colectivos desfavorecidos.

Los datos de seguimiento muestran que tres cuartas partes de los proyectos (de pequeña envergadura) analizados en el marco de la evaluación realizaron una contribución concreta al crecimiento y el empleo, y que una cuarta parte de ellos realizaron una contribución importante (cuadro 6.10). Los resultados más comunes fueron la mejora de las competencias profesionales y la expansión de las empresas locales, aunque también se registraron efectos beneficiosos en otros factores diversos, desde la salud hasta la creación de empresas o el aumento de la tasa de actividad.

6. Medio ambiente, transporte y redes de energía

6.1 Medio ambiente

El medio ambiente es uno de los temas en los que se centran las ayudas de la política de cohesión desde 1989. Junto con el transporte, constituye una de las esferas de política admisibles para recibir financiación del Fondo de Cohesión, puesto que es importante contar con normas medioambientales comunes en toda la UE, tanto desde el punto de vista de la salud humana como para proteger el ecosistema.

La evaluación ex post correspondiente al período 2007-2013 descubrió que en los países de la UE-12 se había producido un cambio significativo, apostando por el reciclaje de residuos frente al depósito de estos en vertederos. Se clausuró una cantidad sustancial de vertederos que no cumplían las normas de las UE, al tiempo

Cuadro 6.10: Proyectos urbanos y sociales financiados por el FEDER en el período 2007-2013 (porcentaje de proyectos que informan haber contribuido a diversos objetivos)

Mejora de las capacidades, el rendimiento académico o las cualificaciones	39 %
Mejora de los resultados o expansión de empresas locales	32 %
Mejora de los resultados sanitarios	25 %
Emprendimiento/creación de nuevas empresas	24 %
Aumento de la tasa de actividad femenina y/o de los jóvenes	17 %
Otras	26 %
Total de proyectos que manifiestan haber realizado alguna contribución	73 % (un 24 % declara haber realizado una contribución elevada)

Fuente: Evaluación posterior de la política de cohesión 2007-2013

que en la República Checa, Hungría, Lituania, Polonia y Eslovenia, así como en Croacia, la proporción de residuos reciclados aumentó en más de diez puntos porcentuales. Buena parte de este cambio se cofinanció a través del FEDER y el Fondo de Cohesión.

La política de cohesión de la UE también es fundamental para hacer realidad la economía circular, garantizando la disponibilidad de fondos para la gestión de residuos, la innovación, la competitividad de las pymes, la eficiencia en la utilización de los recursos y las inversiones para reducir las emisiones de carbono. así como mediante la promoción de la contratación pública ecológica.

En el caso de los estudios sobre la gestión de residuos, se identificaron los siguientes logros:

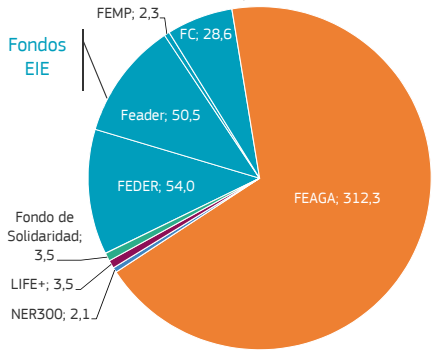
- En Bulgaria, la proporción de residuos depositados en vertederos se redujo del 80 % al 70 % entre 2007 y 2013. En Varna se abrió en 2011 un centro de tratamiento mecánico biológico, cofinanciado con fondos de la UE; en Sofía se abrió en 2015 un centro similar, pero que en este caso incluía una planta de compostaje.

- En Estonia se clausuraron 39 vertederos y 11 centros de tratamiento de residuos industriales entre 2007 y 2013. La proporción de residuos sólidos municipales compostados casi se duplicó hasta alcanzar un 6 %, y la parte de residuos biodegradables enviados a vertederos se redujo de manera significativa.

- En Polonia, la proporción de residuos municipales depositados en vertederos disminuyó del 90 % al 53 %, mientras que el porcentaje de residuos reciclados aumentaba del 6 % al 16 % y la parte compostada del 6 % al 13 %. Se construyeron varios centros regionales de gestión de residuos para sustituir los centros locales existentes, más pequeños y menos eficientes. A modo de ejemplo, en Gdansk se construyó un centro que incluía una planta de recuperación capaz de gestionar diferentes tipos de residuos y una planta de compostaje; su coste total ascendió a 83,5 millones EUR, de los que 48,2 millones se financiaron con fondos de la UE.

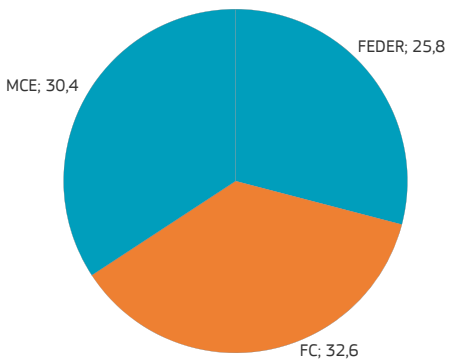
- En Eslovenia, los fondos de la UE cofinanciaron en torno a 200 centros de recogida de residuos y la construcción de varios centros regionales para la gestión de residuos, además de una incineradora

Ilustración 6.13: Principales fuentes de financiación de la UE para agricultura y medio ambiente, 2014-2020 (en miles de millones EUR)



Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE y KPMG (2017)

Ilustración 6.14: Principales fuentes de financiación de la UE para el transporte y la infraestructura energética, 2014-2020 (en miles de millones EUR)



Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE y KPMG (2017)

Cuadro 6.11: Población adicional beneficiaria de proyectos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión en el período 2007-2013 (hasta finales de 2014)

	Población adicional (en miles de personas) beneficiaria de proyectos de:	
	Abastecimiento de agua	Tratamiento de aguas residuales
República Checa	371,3	490,3
Estonia	13,7	15,8
Hungría		478,1
Lituania		78,5
Letonia	672,2	90,1
Polonia	262,2	537,3
Eslovenia	291,6	194,2
Eslovaquia	33,0	44,2
España	1929,0	2172,3
Grecia	1455,5	370,8
Italia		825,0
Portugal	359,8	1270,0
Alemania		213,0
Francia	514,6	101,4
UE-12	1644,0	1928,5
UE-4	3744,3	4638,1
Otros UE-15	514,6	314,4
UE	5902,9	6880,9

Nota: UE-4 = EL, ES, IT y PT.
Fuente: DG REGIO, datos derivados de los informes anuales de ejecución correspondientes a 2014

y la limpieza de los viejos vertederos municipales. Entre 2007 y 2013, el reciclaje casi se duplicó hasta alcanzar una proporción del 40 %. El compostaje también aumentó, aunque permaneció en un nivel relativamente bajo (tan solo alrededor de un 7 % del total en 2013).

Los logros en materia de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales incluyeron:

- la conexión de otros 5,9 millones de personas a una fuente de abastecimiento nueva o mejorada de agua potable, de los que 1,6 millones vivían en la UE-12 y 3,7 en regiones de convergencia en los cuatro Estados miembros meridionales de la UE-15, la mayor parte de ellas en España y Grecia;

- la conexión de otros 6,9 millones de personas a instalaciones de tratamiento de aguas residuales nuevas o mejoradas, de los que 1,9 millones se encontraban en la UE-12 y 4,6 millones en los cuatro Estados miembros meridionales (cuadro 6.11).

Un ejemplo sorprendente fue la construcción de un nuevo centro de tratamiento de lodos en la planta de tratamiento de aguas residuales de Vilnius, en Lituania. Antes de la construcción, la mayoría de estos lodos se depositaban en vertederos; en la actualidad, en cambio, se someten a compostaje y se utilizan como fertilizante. El objetivo era no solo cumplir la Directiva 86/278/CEE relativa a los lodos de depuradora en agricultura, sino además reducir los olores procedentes de los lodos sin tratar, que afectaban a la mitad de la población de Vilnius.

Cuadro 6.12: Indicadores y objetivos comunes para el período 2014-2020 en lo que respecta al medio ambiente

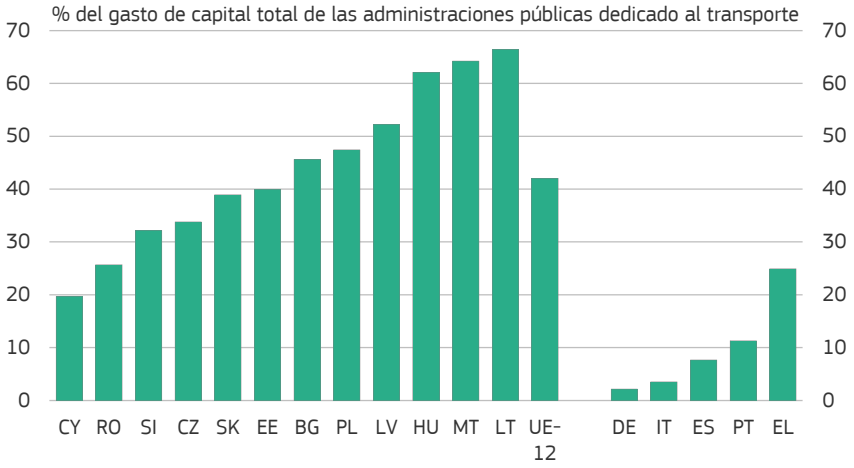
Prevención y gestión de riesgos: población beneficiaria de medidas de protección contra inundaciones	Personas	13,2 millones
Prevención y gestión de riesgos: población beneficiaria de medidas de protección contra incendios forestales	Personas	11,8 millones
Naturaleza y biodiversidad: superficie de hábitats que reciben ayuda para mejorar su estado de conservación	Hectáreas	6,4 millones
Abastecimiento de agua: población adicional dotada de un suministro de agua mejorado	Personas	12,4 millones
Rehabilitación del suelo: superficie total de suelo rehabilitado	Hectáreas	5000
Residuos sólidos: capacidad adicional de reciclaje de residuos	Toneladas/año	5,8 millones
Tratamiento de aguas residuales: población adicional a la que se proporciona acceso a sistemas mejorados de tratamiento de aguas residuales	Personas	16,9 millones

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE. Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/

6.2 Inversión en transporte

La inversión en transporte ha sido siempre uno de los principales objetivos de las ayudas tanto del FEDER como del Fondo de Cohesión. Ambos fondos representan fuentes de financiación muy importantes para este tipo de inversión, ya que en el período 2007-2013 representaron más del 40 % del gasto público de capital en transporte en la UE-12 (ilustración 6.15).

Ilustración 6.15: Asignaciones del FEDER y el Fondo de Cohesión para el transporte, 2007-2013



Fuente: Comisión Europea (2016k)

Dada la elevada cantidad de proyectos, resulta imposible describir todos ellos. No obstante, los ejemplos siguientes, tomados de los estudios de casos incluidos en la evaluación ex post[14], ofrecen una idea del tipo de inversiones realizadas y de los beneficios que aportan.

Autopista Cernavoda-Constanța, Rumanía

Esta vía constituye un tramo de 51 km de longitud de la autopista A2 que une Bucarest y Constanza, en la costa del Mar Negro. Esta última es la quinta ciudad más grande de Rumanía y en ella se encuentra el principal puerto del Mar Negro, que además es uno de los mayores de Europa. Además, forma parte del eje prioritario número 7 de la RTE-T, que discurre desde Patras, en Grecia, a través de Atenas, hasta Sofía y Budapest, y que a su vez está integrada en el corredor Oriente/Este-Med. Por lo tanto, reviste una importancia estratégica tanto para la economía rumana como para la del conjunto de la UE. El tramo que supuso la culminación de la autopista A2 abrió al tráfico a finales de 2012.

Proyectos de transporte urbano

A lo largo del período se apoyó una serie de proyectos de transporte público, que lograron reducir la congestión en las ciudades y mejorar el entorno urbano así como acortar los tiempos de desplazamiento. Cabe citar, a modo de ejemplo, el desarrollo de las redes de metro de Budapest, Oporto y Sofía (que se describe más adelante), las de tranvía en El Havre (Francia), Szeged (en el sur de Hungría; también se describe más adelante) y Varsovia (Polonia), así como la mejora de las líneas ferroviarias urbanas o suburbanas entre Gdynia, Sopot y Gdansk (Polonia) y entre Nantes y Châteaubriant (Francia; también se describe a continuación), junto con el túnel ferroviario urbano de Leipzig.

Ampliación del metro de Sofía

Los fondos de la política de cohesión cofinanciaron la construcción de la línea 2 y la ampliación de la línea 1 del metro de Sofía, cuya red pasó de 18 km en 2009 a 39 en 2015, y el número de estaciones de 14 a 34. Como resultado de ello, el metro de Sofía ahora llega hasta las principales zonas residenciales del norte y el sur de la ciudad, además de al parque empresarial de Sofía y al aeropuerto. Esto ha producido algunos cambios en los patrones de desplazamiento; ha aumentado la proporción de trayectos en los que se utiliza el transporte público en detrimento de los vehículos privados, lo que se traduce en una congestión mucho menor en la ciudad y en una reducción de las emisiones tóxicas.

14 Pueden consultarse las referencias en el anexo 3, que proporciona información adicional.

Cuadro 6.13: Indicadores y objetivos comunes para el período 2014-2020 en lo que respecta al transporte

Ferrocarriles: longitud total de nuevas líneas ferroviarias	Km	1150
Ferrocarriles: longitud total de líneas ferroviarias reconstruidas o actualizadas	Km	8680
Ferrocarriles: longitud total de nuevas líneas ferroviarias, de la cual: RTE-T	Km	570
Ferrocarriles: longitud total de líneas ferroviarias reconstruidas o actualizadas, de la cual: RTE-T	Km	4640
Carreteras: longitud total de nuevas carreteras construidas	Km	3430
Carreteras: longitud total de carreteras reconstruidas o actualizadas	Km	10 390
Carreteras: longitud total de nuevas carreteras construidas, de la cual: RTE-T	Km	2020
Carreteras: longitud total de carreteras reconstruidas o actualizadas, de la cual: RTE-T	Km	800
Transporte urbano: longitud total de líneas de tranvía y metro nuevas o mejoradas	Km	750

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE. Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/

Fomento del transporte público eléctrico en Szeged

Los fondos de la política de cohesión se utilizaron para ampliar y mejorar la red de tranvías de Szeged (Hungría), para aumentar la capacidad de las rutas que conectan las zonas residenciales con el centro de la ciudad y para ofrecer mayores incentivos a los ciudadanos para utilizar el transporte público en lugar de los vehículos privados. En consecuencia, se modernizó la línea 1 del tranvía y varios tramos de las líneas 3 y 4 (18,3 km en total) y se construyó una nueva línea, la 2 (de 4,8 km), además de ampliar en 3,7 km la red de trolebuses. También se adquirieron nueve tranvías nuevos de plataforma baja y diez nuevos trolebuses y se instaló un nuevo sistema de información y gestión del tráfico para los pasajeros, junto con ocho puntos de alquiler de bicicletas situados junto a las paradas de tranvía y trolebús. El resultado ha sido una reducción de los tiempos de trayecto entre las principales zonas residenciales y el centro de la ciudad. La contaminación acústica y atmosférica también ha disminuido gracias a la expansión del transporte público eléctrico y el fomento de su uso en la ciudad.

Reapertura de la línea ferroviaria Nantes-Châteaubriant

Esta línea ferroviaria, de 64 km de longitud, se reabrió en 2014 tras permanecer cerrada al tráfico de pasajeros desde 1980. El proyecto contó con la cofinanciación del FEDER y conllevó la sustitución de la vía existente, la electrificación de la línea, la instalación de sistemas de seguridad en los pasos a nivel y de equipos de señalización y telecomunicaciones, así como la mejora del acceso a las estaciones y servicios en Nantes y en otros puntos del trayecto. La línea, que en la actualidad es utilizada por trenes urbanos, ha facilitado notablemente el desplazamiento por razones de trabajo y de otro tipo a Nantes, un núcleo urbano que presta servicios esenciales en la zona. Además, ha incrementado el atractivo del transporte público frente al vehículo privado, reduciendo de ese modo tanto la congestión como los niveles de contaminación.

6.3 Eficiencia energética en los edificios[15]

Como se ha indicado en el capítulo 3, la calefacción, refrigeración e iluminación de los edificios son responsables de una proporción sustancial de la energía que se consume en el conjunto de la UE. Por lo tanto, la mejora de la eficiencia de la utilización de energía en los edificios puede ayudar a reducir notablemente el consumo de energía global, permitiendo de ese modo reducir el consumo de combustibles fósiles, mitigar la pobreza, incrementar la seguridad energética y contribuir a la mitigación del cambio climático, así como facilitar la adaptación a este problema.

Tras la adopción de la normativa pertinente en junio de 2009 como parte del Plan Europeo de Recuperación Económica, la mejora de la eficiencia energética de las viviendas pasó a ser subvencionable en toda la UE. Al mismo tiempo, la financiación máxima destinada a este apartado se elevó hasta un 4 % del presupuesto total del FEDER. La intención expresa era impulsar la actividad económica y la cohesión social, al ayudar a reducir las disparidades en el acceso a viviendas de buena calidad y a mitigar la pobreza energética.

15 Pese a que las inversiones de la política de cohesión en el ámbito de la energía representan un capítulo muy amplio, este apartado se concentra en la eficiencia energética en los edificios, un área de inversión significativa que, además, es uno de los campos de investigación a los que la evaluación ex post correspondiente al período 2007-2013 presta una atención específica.

Cuadro 6.14: Indicadores y objetivos comunes para el período 2014-2020 en lo que respecta a la eficiencia energética y las energías renovables

Eficiencia energética: número de hogares que mejoran su clasificación relativa al consumo de energía	Hogares	870 000
Energías renovables: capacidad adicional de producción de energía renovable	MW	7700
Eficiencia energética: reducción del consumo anual de energía primaria de los edificios públicos	kWh/año	5300 millones
Eficiencia energética: número de usuarios adicionales de energía conectados a redes inteligentes	Usuarios	3,3 millones

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE. Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/

La evaluación ex post concluyó que casi toda la financiación destinada a la inversión en la mejora de la eficiencia energética en los edificios, en torno al 90 % del total, adoptó la forma de subvenciones a fondo perdido. Solo una pequeña parte —alrededor del 9 %, menos de 1000 millones EUR— se ejecutó en forma de préstamos, bonificaciones de intereses, garantías y otros tipos de instrumentos financieros (IF), como inversiones de capital en particular. Muchos de los IF se organizaron a través de fondos JESSICA gestionados por intermediarios financieros, cuya principal finalidad era proporcionar financiación para la regeneración urbana[16].

La evaluación examinó veintisiete programas operativos (PO) y descubrió una reducción global de 2904 GWh[17] por año en el consumo de electricidad hasta finales de 2013 gracias a las medidas de eficiencia energética adoptadas, incluida una disminución de 1438 GWh por las medidas introducidas en edificios públicos y residenciales. Para situar estos datos en perspectiva, la reducción conseguida en los edificios supone en torno a un 0,2 % del consumo de energía total anual en los países y regiones implicados; un porcentaje que, sin ser elevado, resulta significativo dado que se invirtió un volumen de fondos relativamente bajo. Además, a finales de 2013 solo se había gastado alrededor de un 55 % de los fondos totales disponibles para el capítulo de eficiencia energética, por lo que se espera que el efecto sea muy superior una vez que concluyan todos los proyectos.

Asimismo, cabe destacar que para 20 PO también se recogieron datos sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los proyectos apoyados. Los datos indican que, hasta finales de 2013, se consiguió reducir las emisiones en 826,4 kilotoneladas equivalentes de CO_2 por año gracias a los proyectos ejecutados para mejorar la eficiencia energética en edificios (y 1454 kilotoneladas por año gracias al total de proyectos de eficiencia energética apoyados). Esto supone una reducción estimada del 0,1 % anual en las emisiones anuales en las zonas en las que se llevaron a cabo los PO en cuestión.

En Lituania, el resultado de los proyectos ejecutados fue mucho mayor, en consonancia con la mayor proporción de fondos destinada a mejorar la eficiencia energética en los edificios. Para finales de 2014 (es decir, un año después que las cifras anteriormente mencionadas), el consumo de energía en los 864 edificios públicos que se habían renovado se redujo en 236 GWh por año, lo que equivale a un 3 % del consumo anual de electricidad en el país.

Otros logros menos cuantificables llegaron en forma de avances tecnológicos como resultado de los proyectos innovadores acometidos, la concienciación sobre los beneficios de invertir en ahorro energético y el aprendizaje en el ámbito de las políticas, en el sentido que se pudo llegar a comprender mejor las medidas disponibles y la mejor forma de aplicarlas y evaluarlas.

7. Fortalecimiento de la cooperación y respuesta ante los desafíos territoriales

La ronda actual de cooperación interregional (Interreg) cuenta con un presupuesto de 10 100 millones EUR para el período 2014-2020. Estos fondos se invierten en más de un centenar de programas de cooperación entre regiones y socios territoriales, sociales y económicos (cuadro 6.15). Este importe incluye también la asignación del FEDER para que los Estados miembros participen en programas de cooperación apoyados por otros instrumentos en las fronteras exteriores de la UE (Instrumento de Preadhesión e Instrumento Europeo de Vecindad). Estos programas presentan el desglose siguiente:

16 El acrónimo JESSICA significa «Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas». Constituye una iniciativa de la Comisión Europea, en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), para respaldar la regeneración y el desarrollo urbanos a través de instrumentos financieros.

17 Suficiente para iluminar la ciudad de Stuttgart durante un año; también equivale al 1 % del consumo anual de electricidad en el Reino Unido.

Cuadro 6.15: Evolución del programa Interreg, 1990-2020

	Interreg I 1990-1993	Interreg II 1994-1999	Interreg III 2000-2006	Interreg IV 2007-2013	Interreg V 2014-2020
Estatuto jurídico	Iniciativa comunitaria		Integrado en el Reglamento relativo a los Fondos Estructurales		Reglamento Propio
Estados miembros beneficiarios (fronteras interiores)	11	11 - después - 15	15 - después - 25	27 - después - 28	28
Compromiso presupuestario (a precios corrientes)	1100 millones ECU	3800 millones ECU	5800 millones EUR	8700 millones EUR	10 100 millones EUR

Fuente: DG REGIO

- 60 programas transfronterizos (Interreg V-A), a lo largo de 38 fronteras interiores de la UE: contribución del FEDER: 6600 millones EUR.
- 12 programas transfronterizos del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP): Instrumento de Preadhesión e Instrumento Europeo de Vecindad
- 16 programas transfronterizos del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV): Cooperación Internacional y Desarrollo
- 15 programas transnacionales (Interreg V-B), que abarcan amplias áreas de cooperación como el Mar Báltico o las regiones alpina y mediterránea: contribución del FEDER: 2100 millones EUR.

El programa de cooperación regional Interreg Europe y tres programas de creación de redes (Urbact III, Interact III y ESPON) abarcan los 28 Estados miembros de la UE y proporcionan un medio para intercambiar información y experiencias entre los organismos regionales y locales de los diferentes países. La contribución del FEDER asciende a 500 millones EUR.

De conformidad con el nuevo diseño de la política de cohesión para el período 2014-2020 y el modelo basado en la concentración de los fondos, la simplificación de la administración y los resultados, así como con los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020, Interreg se ha sometido a una importante remodelación para aumentar su incidencia y mejorar la eficacia en la utilización de los fondos.

Cuadro 6.16: Principales indicadores y objetivos comunes de los programas Interreg, 2014-2020

Indicador	Unidad	Objetivo
Número de empresas participantes en proyectos de investigación transfronterizos, transnacionales e interregionales	Empresas	6900
Número de participantes en proyectos de fomento de la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y la inclusión social a través de las fronteras	Personas	9900
Número de participantes en iniciativas conjuntas de empleo local y de formación	Personas	53 000
Número de participantes en iniciativas de movilidad transfronterizas	Personas	240 000
Número de participantes en programas conjuntos de educación y formación dirigidos a respaldar el empleo juvenil, las oportunidades educativas, la enseñanza superior y la formación profesional a través de las fronteras	Personas	53 000
Número de instituciones de investigación participantes en proyectos de investigación transfronterizos, transnacionales e interregionales	Organizaciones	1400

Fuente: Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE. Dirección: https://cohesiondata.ec.europa.eu/

Al menos un 80 % del presupuesto destinado a cada programa de cooperación se concentra en un máximo de cuatro objetivos temáticos de los once que se establecen en los reglamentos del FEDER.

Las cantidades asignadas a Interreg son relativamente reducidas. Los programas transfronterizos, que representan la mayor parte de la financiación, supusieron tan solo unos 20 EUR per cápita en las regiones cubiertas por ellos en el período 2007-2013. Por lo tanto, dichos programas deben tener un carácter fuertemente estratégico y estar correctamente orientados.

Para finales de 2013, habían financiado más de 6800 proyectos en las diferentes esferas de política contempladas en la Estrategia de Lisboa y, posteriormente, en la Estrategia Europa 2020. Incluyeron la creación y ampliación de agrupaciones económicas, el establecimiento de centros de excelencia, de enseñanza superior y de formación, la creación de redes de cooperación entre centros de investigación y servicios de asesoramiento transfronterizos para empresas y negocios emergentes. Los aproximadamente 1300 proyectos medioambientales se dedicaron a la gestión de los recursos naturales, incluidas las cuencas marítimas y fluviales, así como a actuaciones cooperativas para combatir los riesgos naturales, responder al cambio climático y preservar la biodiversidad, e iniciativas piloto para el desarrollo de las energías renovables.

A modo de ejemplos específicos en lo que se refiere a la RTD cabe citar el desarrollo conjunto de medidas de apoyo a las pymes para el análisis de imágenes y el control de procesos de medición óptica en la industria minera, la investigación y cooperación empresarial transfronterizas para el desarrollo de nuevos sistemas de propulsión, la tecnología de gas natural licuado y una nueva generación de embarcaciones de motor de propulsión eólica.

Pese a que los indicadores disponibles son limitados e incompletos, muestran que se crearon en torno a 3500 puestos de trabajo directos como resultado de los proyectos ejecutados, se mejoraron 487 km de carreteras y más de 500 000 personas participaron en actividades educativas o de formación conjuntas.

En el caso de los programas transnacionales, los indicadores ponen de manifiesto la creación de 2207 puestos de trabajo y la ejecución de 260 proyectos transnacionales en ámbitos como la RTD y la innovación, la accesibilidad, la prevención de riesgos y la gestión del agua. La mayoría de los proyectos entrañaban la búsqueda de soluciones a problemas comunes a través de la colaboración, el intercambio de experiencias o la investigación conjunta. Los resultados más frecuentes fueron la creación de redes o asociaciones entre pymes y centros de investigación, la gestión conjunta de recursos naturales e intervenciones conjuntas para la protección del medio ambiente. Un aspecto clave fue la creación de masa crítica, es decir, la reunión de un volumen suficiente de fondos para abordar los problemas territoriales y medioambientales, crear redes de RTD e innovación e instaurar servicios comunes (como en el caso del transporte en la región North-West).

En el caso del programa de cooperación interregional, su objetivo era mejorar la eficacia de las políticas regionales a través de la cooperación y los intercambios entre regiones. El programa consiguió crear un marco en el que las autoridades locales y regionales de toda la UE podían compartir experiencias y ejemplos de buenas prácticas en relación con los problemas a los que se enfrentaban. Sin embargo, la evaluación encontró escasas pruebas que demostraran la difusión de conocimientos o experiencias fuera de las regiones involucradas en los proyectos y, de manera más general, fuera del programa Interreg.

Más allá de los resultados y realizaciones descritos anteriormente, los programas también tuvieron efectos significativos en cuanto a la reducción de los obstáculos a la cooperación (principalmente barreras físicas y culturales) y el aumento de la integración social.

La cooperación transnacional que se ha producido en el marco del FSE ha ayudado a mejorar la eficacia de las políticas sociales y de empleo y ha contribuido a la aplicación de reformas, al facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas. De cara al período 2014-2020, la cooperación transnacional se ha ampliado a través de la creación de redes temáticas[18] que reúnen a representantes de los organismos encargados de la gestión de los Programas Operativos del FSE, expertos en políticas, representantes del mundo académico, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil, con objeto de poner en común ejemplos de innovación y buenas prácticas, así como de coordinar la publicación de las convocatorias de proyectos.

18 Empleo, inclusión, economía social, empleo juvenil, aprendizaje y capacidades, migración, gobernanza, colaboración y simplificación

Referencias bibliográficas

Acs Z., Parsons, W. y Tracy, S. (2008), *High Impact Firms: Gazelles Revisited*, Office of Advocacy, U.S. Small Business Administration.

Agencia Europea de Medio Ambiente (2017), «Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016, An indicator-based report», informe de la AEMA n.º 1/2017.

https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016

Agencia Europea de Medio Ambiente (2015a), *Air quality in Europe – 2015 report*, informe n.º 5/2015.

http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015

Agencia Europea de Medio Ambiente (2015b), *State of the Environment and Outlook*, informe de la AEMA n.º 1/2017.

https://www.eea.europa.eu/soer

Agerberg, M. (2017), «Failed expectations: Quality of government and support for populist parties in Europe», *European Journal of Political Research* 56:3, 578-600.

Annoni, P., Dijkstra, L. y Gargano, N. (2017), *EU Regional Competitiveness Index: RCI 2016*, documento de trabajo n.º 02/2017, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Annoni, P. y Dijkstra, L. (2016), *EU regional competitiveness index (RCI 2013)*, Oficina de Publicaciones.

Annoni, P. y Dijkstra, L. (2017), *Measuring and monitoring regional competitiveness in the European Union*. En Huggins, R. y Thompson P. (Eds.): Handbook of Regions and Competitiveness – Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development, Edward Elgar Publishing.

Annoni, P. y Kozovska, K. (2010), *EU Regional Competitiveness Index 2010*, EUR 24346, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Arrowsmith, S. (2009), *EC Regime on Public Procurement*, En K. V Thai (Ed.), *International handbook of public procurement* (pp. 254-290). CRC Press, Nueva York.

Banco Mundial (2009), *Fraud and Corruption. Awareness Handbook*. Washington DC, Banco Mundial.

Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016 – Midiendo la calidad y eficiencia regulatoria.*

Banco Mundial (2015a), *Doing Business in Poland 2015*.

http://www.doingbusiness.org/Reports/Subnational-Reports/poland

Banco Mundial (2015b), *Doing Business en España 2015*.

http://www.doingbusiness.org/Reports/Subnational-Reports/spain

Banco Mundial (2015c), *Worldwide Governance Indicators.*

http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators

Banco Mundial (2017a), *Doing Business 2017: Igualdad de Oportunidades para Todos.*

http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017

Banco Mundial (2017b), *Doing Business in the European Union 2017: Bulgaria, Hungary and Romania*.

http://www.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/eu-bulgaria-hungary-romania

Batista e Silva, F., Alvarez, M., Vizcaino, P., Jacobs Crisioni, C., Ghisetti, C., Pontarollo, N., Lavalle, C. y D'Hombres, B. (2017) *Determinants of urban land densification in Europe*, próxima publicación.

Becker, S., Egger, P. y von Ehrlich, M. (2010), Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance», *Journal of Public Economics*, 94, 578-590.

Bertelsmann Stiftung (2016), *Sustainable Governance Indicators 2016*.

http://www.sgi-network.org/2016/

Camagni et al. (2017), *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, informe final para la Comisión Europea, Politecnico de Milano.

Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. y Verspagen, B. (2003), The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 621-644.

Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M. y Lapuente, V. (2017), «Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes», *Journal of Politics*, 79(1), 89-103.

Charron, N., Dahlström, C. y Lapuente, V. (2016), «Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe: a New National and Sub-National Indicator», *European Journal of Criminal Policy and Research*2, 22(3), 499-523.

Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2014), *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*», Regional Studies, 48(1), 68-90.

Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2015*), Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions,* Social Indicators Research, 122(2), 315-346.

Charron, N., Lapuente V. y Rothstein, B. (2011), *Measuring Quality of Government and Sub-national Variation*», Report for the EU Commission of Regional Development, European Commission Directorate-General Regional Policy Directorate Policy Development.

Charron, N., Lapuente, V. y Rothstein, B. (2013), «Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions», Cheltenham: Elgar.

Charron, N. y Lapuente, V. (2013), «Why do some regions in Europe have a higher quality of government?». *The Journal of Politics*, 75(3), 567-582.

Cingolani, L., Fazekas, M., Kukutschka, R. M. B. y Tóth, B. (2015), *Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe,* Cambridge, Reino Unido.

Cingolani, L. y Fazekas, M. (2017), *The administrative capacities behind competitive public procurement processes: a comparative assessment of 32 European countries,* Cambridge, Reino Unido.

Ciscar, J. C., Feyen, L., Soria, A., Lavalle, C., Raes, F., Perry, M., Nemry, F., Demirel, H., Rozsai, M., Dosio, A., Donatelli, M., Srivastava, A., Fumagalli, D., Niemeyer, S., Shrestha, S., Ciaian, P., Himics, M., Van Doorslaer, B. y Barrios, S. (2014), *Climate impacts in Europe: The JRC PESETA II Project*», JRC Scientific and Policy Reports EUR 26586 EN, JRC87011, Comisión Europea, Centro Común de Investigación, Sevilla.

Combes, P.P, Duranton, G., Gobillon, L., Puga, D. y Roux, S. (2012), *The productivity advantages of large cities: distinguishing agglomeration from firm selection*, Econometrica 80 (6), 2543-94.

Comisión Europea (2013), *Los beneficios económicos de la red Natura 2000*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

Comisión Europea (2014), *Inversión para el empleo y el crecimiento. Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE*. Sexto informe sobre la cohesión económica, social y territorial, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

Comisión Europea (2015a), *Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular,* COM(2015) 614 de 2.12.2015.

Comisión Europea (2015b), *Employment and Social Developments in Europe, 2015*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

Comisión Europea (2015c), *Securing Energy Efficiency to Secure the Energy Union – How Energy Efficiency meets the EU Climate and Energy Goals*, JRC Science and Policy Report EU 27450.

Comisión Europea (2015d), *Eurobarómetro estándar n.º 83*, primavera de 2015.

Comisión Europea (2016a), *Broadband access in the EU, Data as of January 2016*, Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías.

https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/broadband-access-eu-data-january-2016

Comisión Europea (2016b), *Education and Training Monitor 2016*, Dirección General de Educación y Cultura.

https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016_en.pdf

Comisión Europea (2016c), *eGovernment Benchmark 2016, A turning point for eGovernment development in Europe?* (informe analítico, informe de antecedentes y conjunto de datos.

https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly).

Comisión Europea (2016d), *Employment and Social Developments in Europe, 2016*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7952&type=2&furtherPubs=yes

Comisión Europea (2016e), *fichas temáticas sobre el Semestre Europeo: Quality of public administration*.

https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets/public-administration_es

Comisión Europea (2016f), *Europe's Digital Progress Report 2016.*

https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europes-digital-progress-report-2016

Comisión Europea (2016g), *Public Procurement Indicators 2014,* Bruselas.

Comisión Europea (2016h), *Quality of Life in European Cities 2015*, Dirección General de Política Regional y Urbana, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Comisión Europea (2016i), «Statistical Pocket Book – EU Transport in Figures», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2016_en.

Comisión Europea (2016j), «Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, informe focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Executive Summary».

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf

Comisión Europea (2016k), «Synthesis Report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)».

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synth_report_en.pdf

Comisión Europea (2017a), *Competitiveness in low-income and low-growth regions – The lagging regions report*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2017) 132 final, 10.4.2017.

Comisión Europea (2017b), «Europe's Digital Progress Report 2017».

Comisión Europea (2017c), *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

Comisión Europea (2017d), *Regional Innovation Scoreboard 2017*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-Figures/regional_es

Comisión Europea (2017e), *Single market scoreboard*.

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/.

Comisión Europea (2017f), *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2017) 127 final, 31.3.2017.

Comisión Europea y ONU-Hábitat (2016), *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

Crescenzi, R., Di Cataldo, M. y Rodríguez-Pose, A. (2016), «Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions», *Journal of Regional Science* (próxima publicación).

Crescenzi, R. y Rodríguez-Pose, A. (2012), «Infrastructure and regional growth in the European Union», Papers in Regional Science, 91(3), 487-513.

https://ideas.repec.org/a/bla/presci/v91y2012i3p487-513.html

Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2012), «The Merit of Meritocratization Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption», Political Research Quarterly, 65(3), 656-668.

Dahlström, C., Teorell, J., Dahlberg, S., Hartmann, F., Lindberg, A. y Nistotskaya, M. (2015), «The QoG Expert Survey Dataset II», Universidad de Gotemburgo: Instituto de Calidad del Gobierno.

Dellepiane-Avellaneda, S. (2010), «Review Article: Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom», British Journal of Political Science, 40, 195-224.

Dijkstra, L., Annoni P., Kozovska, K. (2011), *A new European Regional Competitiveness Index: theory, methods and findings*, documento de trabajo n.º 02/2011, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Dijkstra, L., Garcilazo, E. y McCann, P. (2015), «The effects of the global financial crisis on European regions and cities», *Journal of Economic Geography*, 15(5): 935-49.

Dijkstra, L. y Poelman, H. (2015), *Measuring access to public transport in European cities*, Regional Working Papers n.º 01/2015.

Dijkstra L. y Athanasoglou S. (2015), *The Europe 2020 index: The progress of EU countries, regions and cities,* Regional Focus Working Paper 01/2015.

Dumont J.-C., Liebig T., Peschner J., Tanay F. y Xenogiani T. (2016), *How are refugees faring on the labour market in Europe?,* documento de trabajo de la OCDE y la CE n.º 1/2016.

Díaz Ramírez, M., Kleine-Rueschkamp, L. y Veneri, P. (2017), *Does quality of governance affect the returns of policy for entrepreneurship?*, documento presentado en el 57.º Congreso de la Asociación Europea de Ciencia Regional, Groningen, 29 de agosto - 1 de septiembre de 2017.

Escobedo F.J. y Nowak D.J. (2009), «Spatial heterogeneity and air pollution removal by an urban forest», *Landscape and Urban Planning*, 90: 102-110.

ESPON (2017), *The Geography of new Employment Dynamics in Europe,* 2.ª entrega, informe intermedio.

Eurofound (2016), *ERM annual report 2016: Globalisation slowdown? Recent evidence of offshoring and reshoring in Europe*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

European Policies Research Centre, «Improving the take-up and effectiveness of Financial Instruments».

https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/19847221-982d-11e7-b92d-01aa75ed71a1

EUROSTAT (2016), *Urban Europe, Statistics on cities, towns and suburbs, Edition 2016*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Evans, P. y Rauch, J. (1999), «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth», American Sociological Review, 64(5), 748-65.

Fazekas, M. (2016), *Options for benchmarking contracting authority performance using readily available databases,* Bruselas.

Fazekas, M., Cingolani, L. y Tóth, B. (2016), *A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction,* Government Transparency Institute Working Paper Series No. GTI-WP/2016:03, Budapest.

Fazekas, M., Tóth, I. J. y King, L. P. (2016), «An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data», *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), 369-397.

Fazekas, M. y Kocsis, G. (2017), «Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data», *British Journal of Political Science*, 1-10.

Fazekas M. (2017), *Assessing the quality of government at the regional level using the public procurement data* (próxima publicación).

Flyvbjerg B., Bruzelius N. y Rothengatter W. (2003), *Megaprojects and risks*, Cambridge, Cambridge University Press.

Foro Económico Mundial (2017), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*.

https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1

Forzieri, G., Feyen, L., Russo, S., Vousdoukas, M., Alfieri, L., Outten, S., Migliavacca, M., Bianchi, A., Rojas, R. y Cid, A. (2016), *Multi-hazard assessment in Europe under climate change*, Climatic Change 137, 105-119.

Habib, M. y Zurawicki L. (2002), «Corruption and Foreign Direct Investment», *Journal of International Business Studies* 33 (2).

Halkos, G. E., Sundström, A. y Tzeremes, N. G. (2015), *Regional environmental performance and governance quality: a nonparametric analysis*, Environmental Economics and Policy Studies, 17(4), 621-644.

Halleröd, B., Rothstein, B., Adel, D. y Nandy, S. (2013), *Bad Governance and Poor Children: A Comparative Analysis of Government Efficiency and Severe Child Deprivation in 68 Low- and Middle-Income Countries*, World Development, 48 19-31.

Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H. y Phillips, R. (2007), «Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Agenciesand Poverty Reduction», Sociology, 41(3), 515-532.

Holmberg, S. y Rothstein, B. (eds.) (2012), «Good Government: The Relevance of Political Science», Edward Elgar Publishing: Cheltenham.

Huber P., Bock-Schappelwein J. (2014), «The Effects of Liberalizing Migration on Permanent Migrants' Education Structure», *Journal of Common Market Studies,* 52: 268-284.

Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A. y Storper, M. (2017), *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future*», documento de trabajo n.º 07/2017, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Ibáñez, J.N. y F. Rotoli, 2017, «Measuring the Impact of the Trans-European Road Transport Network on the Accessibility of European Urban Agglomerations», *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, vol. 2605, pp. 72-82.

Jaeger J., Bertiller R, Schwick C. y Kienast F. (2010), *Suitability criteria for measures of urban sprawl*, Ecological Indicators 10(2): 427-441.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobatón, P. (1999), *Aggregating Governance Indicators*, documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas, n.º 2195.

Kaufmann, D., Kraay y A. (2002), *Growth Without Governance*, Banco Mundial.

Kaufmann, D., Kraay y A., Mastruzzi, M. (2009), *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008*, documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas, n.º 4978.

Ketels, C. y Protsiv, S. (2016), *European Cluster Panorama 2016,* Observatorio Europeo de Agrupaciones.

Kinoshita, Y. y Campos N. (2003), *Why Does FDI Go Where it Goes? New Evidence from the Transition Economies*, FMI, WP/03/228.

Kovacic, W. E., Marshall, R. C., Marx, L. M. y Raiff, M. E. (2006), *Bidding rings and the design of anti-collusive measures for auctions and procurements*. En N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement* (pp. 381-411), Cambridge, Cambridge University Press.

KPMG (2017), *The Co-ordination and Harmonisation of ESI funds and other policies.*

Lavalle, C., Pontarollo, N., Batista E Silva, F., Baranzelli, C., Jacobs, C., Kavalov, B., Kompil, M., Perpiña Castillo, C., Vizcaino, M., Ribeiro Barranco, R., Vandecasteele, I., Pinto Nunes Nogueira Diogo, V., Aurambout, J., Serpieri, C., Marín Herrera, M., Rosina, K., Ronchi, S. y Auteri, D., *European Territorial Trends – Facts and Prospects for Cities and Regions Ed. 2017*», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, JRC107391.

Levchenko, A. (2004), *Institutional Quality and International Trade*, documento de trabajo del FMI n.º 04/231.

Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A. y Pande, R. (2016), «Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia»*, American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 258-283.

Litschke T., Kuttler W. (2008), «On the reduction of urban concentration by vegetation; a review», *Meteorologische Zeitschrift*, 17: 229-240.

Lucas, R. E. (1988). «On the mechanics of economic development»*, Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.

Lung T., Lavalle C., Hiederer R., Dosio A. y Bouwer L. M. (2013), «A multi-hazard regional level impact assessment for Europe combining indicators of climatic and non-climatic change», *Cambio Medioambiental Global*n.º 23, p. 522-536.

Mankiw, N., Romer, P. y Weil, D. (1992), «A contribution to the empirics of economic growth», *Quarterly Journal of Economics* 107, 407-437.

Melitz, M.J. y Ottaviano, G.I.P. (2008), «Market Size, Trade, and Productivity», *Review of Economic Studies*, 75(1): 295-316.

Moretti, E. (2010), «Local Multipliers», *The American Economic Review*, 100 (2), 373-77.

Moretti, E. y Thulin, P. (2013*),* «Local Multipliers and Human Capital in the United States and Sweden», *Industrial Corporate Change*, 22 (1), 339-62.

Morrar, R., (2014), «Innovation in Services: A Literature Review», *Technology Innovation Management Review,* 4(4): 6-14.

Mungiu-Pippidi, A. (2015), *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption,* Cambridge, Cambridge University Press.

Navarra, A. y Tubiana, L. (2013), *Regional assessment of climate change in the Mediterranean, Advances in Global Change Research*, Springer Netherlands, Dordrecht.

Nistotskaya, M., Charron, N. y Lapuente, V. (2015), «The wealth of regions: quality of government and SMEs in 172 European regions», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5): 1125-1155.

North, D.C. (1990), «Institutions, Institutional Change and Economic Performance», Cambridge, Cambridge University Press.

North, D. C., Wallis, J. J. y Weingast, B. R. (2009), *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History,* Cambridge, Cambridge University Press.

Nowak, D.J., Crane, D.E. y Stevens, J.C. (2006), «Air pollution removal by urban trees and shrubs in the United States et al. 2006», *Urban forestry & urban greening*, 4: 115-123.

Nowak, D.J., Hirabayashi, S., Bodine, A. y Hoehn R. (2013), «Modeled PM2.5 removal by trees in ten U.S. cities and associated health effects», *Environmental Pollution*, 178: 395-402.

OCDE (2007), *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*. París.

OCDE (2014), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, París:. OECD Publishing.

OCDE (2013a), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, París: OECD Publishing.

OCDE (2013b), *Issues paper on Corruption and economic growth.*

http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf.

OCDE (2015a), *Government at a glance 2015,* París: OECD Publishing.

OCDE (2015b), *The Metropolitan century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. París: OECD Publishing.

OCDE (2016a), *Automation and independent work in a digital economy*, documento de información sobre políticas de la OCDE relativo al futuro del trabajo, mayo de 2016.

OCDE (2016b), *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*, París: OECD Publishing.

OCDE (2016c), *Regional Outlook: Productive Regions for Inclusive Society,* París: OCDE Publishing.

OCDE, Sigma (2014), *The Principles of Public Administration*. París, OCDE/Sigma.

Organización Mundial de la Salud (2017), *Datos del Observatorio mundial de la salud: Repositorio de datos*

http://www.who.int/gho/database/es/

Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press.

Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T. y Busillo, F. (2013), «Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach», *Papers in Regional Science*, 92(1), 217-233.

Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013), Why anticorruption reforms fail – systemic corruption as a collective action problem», *Governance*, 26(3), 449-471.

Peters, B. G. y Pierre, J. (Eds.) (2001), «Politicians, bureaucrats and administrative reform», London, Routledge.

Peters, B. G. y Pierre, J. (Eds.) (2004), «Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective», London, Routledge.

Poelman, H. y Ackermans, L. (2016), *From rail timetables to regional and urban indicators on rail passenger services*, documento de trabajo n.º 02/2016, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Puga, D. (2010), «The magnitude and causes of agglomeration economies», *Journal of Regional Science*, 50: 203-219.

Rauch, J. y Evans, P. (2000), «Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries», Journal of Public Economics, 75(1), 49-71.

Rodríguez-Pose, A. (2013), *Do institutions matter for regional development?,* Regional Studies, 47(7), 1034-1047.

Rodríguez-Pose, A. y Di Cataldo, M. (2015), «Quality of government and innovative performance in the regions of Europe», *Journal of Economic Geography* 15, 4, 673-706.

Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2015), *Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, Regional Studies, 49(8), 1274-1290.

Rodríguez-Pose A. y Ketterer T. (2016), *Institutional change and the development of lagging regions in Europe* (estudio realizado para la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea).

Rojas Mújica, R.F., Feyen, L. y Watkiss, P. (2013), «Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation», Global Environmental Change 23, 1737-1751.

http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#

Romer, P.M. (1986), «Increasing returns and long-run growth», *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-37.

Rose-Ackerman, S. (1978), *Corruption: a study in political economy,* Nueva York, Academic Press.

Rothstein, B. (2011), «The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective», Chicago, University of Chicago Press.

Rothstein, B. y Teorell, J. (2008), *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions,* Governance, 21(2), 165-190.

Rothstein, B. y Teorell, J. (2012), «Defining and measuring quality of government». En S. Holmberg & B. Rothstein (Eds.), Good Government: The Relevance Of Political Science, Cheltenham, Edward Elgar.

Shepherd, B. (2013), *Global Value Chains and Developing Country Employment: A Literature Review*, Documento de trabajo n.º 156 de la OCDE, Política Comercial. París: OECD Publishing.

Solow, R. (1956), «A contribution to the theory of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.

Soreide, T. (2002), *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*, Bergen, Noruega.

Sundström, A. (2013), «Women's local political representation within 30 European countries», Universidad de Gotemburgo, serie de documentos de trabajo sobre la calidad de gobierno, 2013:18.

Sundström, A. y Wängnerud, L. (2014), «Corruption as an obstacle to women's political representation Evidence from local councils in 18 European countries», Party Politics, 1354068814549339.

Svallfors, S. (2013), «Government Quality, Egalitarianism, and Attitudes to Taxes and Social Spending: A European Comparison», *European Political Science Review*, 5 (3): 363-380.

Swan, T. (1956), «Economic growth and capital accumulation», *Economic Record*, 32, 334-361.

Tavits, M. (2008), «Representation, Corruption, and Subjective Well-Being», *Comparative Political Studies*, 41 (12): 1607-1630.

Teorell, J., Charron, N., Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Sundin, P. y Svensson, R. (2013), «The Quality of Government Dataset», versión de 15 de mayo de 2013, Universidad de Gotemburgo: Instituto de Calidad del Gobierno

http://www.qog.pol.gu.se.

Teorell, J., Dahlström, C. y Dahlberg, S. (2011), The QoG Expert Survey Dataset, Universidad de Gotemburgo: Instituto de Calidad del Gobierno.

Transparency International (2016), «Corruption Perceptions Index 2016».

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Tribunal de Cuentas Europeo (2014), *Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad, informe del Tribunal de Cuentas Europeo*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo.

Tribunal de Cuentas Europeo (2017), *Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000*, informe del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 1/2017.

Uslaner, E. M. (2008), «The Foundations of Trust: Macro and Micro», Cambridge Journal of Economics, 32 (2): 289-294.

Vallecillo, S., Polce, C., Barbosa, A., Perpiña Castillo, C., Zulian, G., Vandecasteele, I., Rusch, G. y Maes, J. (2016), *Synergies and conflicts between the delivery of different ES and biodiversity conservation: Spatial planning for investment in green infrastructure and ecosystem restoration across the EU*», OpenNESS Deliverable D3.3/WP3.

Varga, J. e in 't Veld, J. (2014), «The potential growth impact of structural reforms in the EU. A benchmarking exercise», *European Economy, Economic Papers* 541.

Wash, J.P. y Yu, J. (2010), «Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach», documento de trabajo del FMI.

Lista de ilustraciones, mapas y cuadros

Lista de ilustraciones

Ilustración 1 Financiación de la política de cohesión como porcentaje estimado de la inversión pública, 2015-2017 xxiv

Ilustración 1.1 Coeficiente de variación del PIB per cápita, tasa de ocupación (20-64 años) y tasa de desempleo en las regiones NUTS 2 de la UE-28, 2000-2016 (índices, 2000=100) 4

Ilustración 1.2 Tasas de crecimiento del PIB per cápita de las regiones ubicadas en los Estados miembros menos desarrollados o con un nivel de desarrollo moderado, 2001-2008 7

Ilustración 1.3 Tasas de crecimiento del PIB per cápita de las regiones ubicadas en los Estados miembros menos desarrollados o con un nivel de desarrollo moderado, 2009-2015 7

Ilustración 1.4 Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, UE-28, 2001-2018 7

Ilustración 1.5 Efecto de arrastre espacial del crecimiento económico entre regiones de la UE, 2000-2014 8

Ilustración 1.6 Porcentajes de empleo y VAB en la industria (excluida la construcción) en el período 1995-2014 11

Ilustración 1.7 Porcentajes de empleo y VAB en la agricultura en el período 1995-2014 11

Ilustración 1.8 Crecimiento medio anual de la ocupación en el período 2008-2014 y variación de la proporción de la ocupación total en sectores no comerciales en el período 2000-2007 en 19 países de la OCDE 17

Ilustración 1.9 Evolución del empleo total (número de trabajadores ocupados) en las regiones metropolitanas, 2000-2014 19

Ilustración 1.10 Porcentajes de empleo y VAB en la industria (excluida la construcción) según club de renta regional en el período 1995-2014 24

Ilustración 1.11 Densidad de empresas según región metropolitana, 2014 26

Ilustración 1.12 Número de trabajadores por empresa según región metropolitana, 2014 26

Ilustración 1.13 Índice de creación de empresas según región metropolitana, 2013 27

Ilustración 1.14 Tasa de desaparición de empresas según región metropolitana, 2012 27

Ilustración 1.15 Número de empresas de alto crecimiento según región metropolitana, 2014 27

Ilustración 1.16 Número de patentes según región metropolitana, 2009-2011 29

Ilustración 1.17 Gasto total en I+D, 2014 31

Ilustración 1.18 Salario medio y proporción del empleo equivalente a tiempo completo en agrupaciones comerciales ubicadas en zonas principalmente urbanas, 2014 36

Ilustración 1.19 Población de 25 a 64 años con educación superior, 2016 37

Ilustración 1.20 Nivel de cualificación digital de la población según el nivel de desarrollo económico, 2015 39

Ilustración 1.21 Hogares con acceso a banda ancha de próxima generación (APG) por tipo de zona, 2012 y 2016 43

Ilustración 1.22 Índice de Competitividad Regional, 2016 47

Ilustración 1.23 Relación entre el ICR y el PIB per cápita (en términos EPA) en las regiones NUTS 2, según nivel de desarrollo económico 51

Ilustración 1.24 Relación entre el ICR y el índice de creación de empresas (con respecto a la población) en las regiones NUTS 2, según nivel de desarrollo económico 51
Ilustración 2.1 Variación vegetativa y migración neta en la UE-28, 1960-2015 54
Ilustración 2.2 Población nacida fuera de la UE-28, 2011 y 2016 55
Ilustración 2.3 Población nacida en otro país de la UE-28, 2011 y 2016 55
Ilustración 2.4 Tasa de ocupación según país de nacimiento (de 15 a 64 años), 2016 61
Ilustración 2.5 Diferencia en la tasa de ocupación entre los hombres y mujeres nativos y los nacidos fuera de la UE (de 20 a 64 años), 2016 62
Ilustración 2.6 Nuevas solicitudes de asilo presentadas en la UE-28 según género y edad, 2016 63
Ilustración 2.7 Nivel de alfabetización de las personas adultas (de 16 a 64 años), 2016 73
Ilustración 2.8 Nivel de competencia numérica de las personas adultas (de 16 a 64 años), 2016 73
Ilustración 2.9 Porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social según grado de urbanización, 2015 75
Ilustración 2.10 Variación del porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social según grado de urbanización, 2008-2015 75
Ilustración 2.11 Porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza según grado de urbanización, 2015 76
Ilustración 2.12 Variación del porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza según grado de urbanización, 2008-2015 76
Ilustración 2.13 Porcentaje de población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral según grado de urbanización, 2015 76
Ilustración 2.14 Variación del porcentaje de población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral según grado de urbanización, 2008-2015 77
Ilustración 2.15 Porcentaje de población que sufre privación material severa según grado de urbanización, 2015 77
Ilustración 2.16 Variación del porcentaje de población que sufre privación material severa según grado de urbanización, 2008-2015 77
Ilustración 2.17 Concentración de la renta en las ciudades según grupo de renta, 2014 (o año más reciente para el que existen datos disponibles) 78
Ilustración 2.18 Índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2015 82
Ilustración 2.19 Variación del índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2010 y 2015 82
Ilustración 2.20 Diferencia entre los porcentajes de mujeres y hombres graduados en diferentes campos educativos, 2015 85
Ilustración 2.21 Grado de variabilidad del índice EU-SPI dentro de cada país 91
Ilustración 2.22 Relación entre el EU-SPI y el PIB per cápita 94
Ilustración 3.1 Consumo de energía primaria, variación 2005-2015 y distancia al objetivo 98
Ilustración 3.2 Variación de las emisiones de gases de efecto invernadero fuera del régimen de comercio de derechos de emisión, 2005-2015 y objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020 99
Ilustración 3.3 Proporción de energía renovable sobre el consumo bruto de energía final, 2006, 2015 y objetivo fijado para 2020 100
Ilustración 3.4 Proporción de residuos depositados en vertederos en una serie de Estados miembros de la UE seleccionados, 2014 108
Ilustración 3.5 Desplazamientos de pasajeros según el medio de transporte utilizado, 2014 110

Ilustración 3.6 Transporte de mercancías según el medio de transporte utilizado, 2014 ... 110
Ilustración 3.7 Distancia a los servicios en la UE según tipo de municipio ... 111
Ilustración 3.8 Porcentaje de población que vive a menos de 1 km de diferentes servicios, según tamaño de la ciudad y grado de urbanización en la UE ... 112
Ilustración 3.9 Acceso al transporte público en las grandes ciudades europeas, 2014-2016 ... 116
Ilustración 3.10 Acceso al transporte público en las ciudades europeas de tamaño mediano, 2014-2016 ... 116
Ilustración 3.11 Ciudadanos que manifiestan vivir en una zona afectada por la contaminación, la suciedad u otros problemas medioambientales según grado de urbanización, 2015 ... 116
Ilustración 3.12 Ciudadanos que manifiestan sentirse satisfechos con el nivel de ruido de su ciudad, 2015 ... 120
Ilustración 3.13 Proporción de la red Natura 2000 que intersecta con áreas urbanas funcionales ... 121
Ilustración 3.14 Población de las zonas fronterizas con acceso a servicios ferroviarios de transporte de pasajeros, 2014 ... 126
Ilustración 4.1 Eficacia del gobierno en 1996 y 2015 ... 138
Ilustración 4.2 Confianza de los ciudadanos en las instituciones en 1996 y 2015 ... 138
Ilustración 4.3 Impacto económico de la eficacia del gobierno, 2015 ... 139
Ilustración 4.4 Impacto social de la eficacia del gobierno, 2015 ... 139
Ilustración 4.5 Índice de percepción de la corrupción, 2016 ... 143
Ilustración 4.6 Índice de percepción de la corrupción, 2012-2016 ... 143
Ilustración 4.7 Percepción sobre prácticas corruptas en la administración local, 2012-2014 ... 144
Ilustración 4.8 Confianza en los funcionarios públicos locales según la ciudad, 2012-2014 ... 144
Ilustración 4.9 Indicador de resultados de las políticas, 2016 ... 146
Ilustración 4.10 Indicador de resultados de la gobernanza, 2016 ... 146
Ilustración 4.11 Indicadores de resultados de las políticas económicas y sociales, 2016 ... 147
Ilustración 4.12 Indicadores de capacidad y rendición de cuentas del poder ejecutivo, 2016 ... 147
Ilustración 4.13 Efecto estimado de las reformas estructurales sobre el PIB al cabo de 5, 10 y 20 años ... 148
Ilustración 4.14 Efecto estimado de las reformas estructurales sobre la ocupación al cabo de 5, 10 y 20 años ... 148
Ilustración 4.15 Grado de apertura del sector público según la encuesta a expertos sobre la calidad de gobierno, 2015 ... 150
Ilustración 4.16 Profesionalidad e imparcialidad del sector público según la encuesta a expertos sobre la calidad de gobierno, 2015 ... 150
Ilustración 4.17 Índice de autonomía local en 1990, 2000 y 2014 ... 151
Ilustración 4.18 Autonomía local y regional, 2014 ... 151
Ilustración 4.19 Utilización de la administración electrónica por parte de los ciudadanos, 2011 y 2016 ... 153
Ilustración 4.20 Disponibilidad, facilidad de manejo, comodidad y agilidad de utilización de los servicios de administración electrónica ... 154
Ilustración 4.21 Transparencia de la administración electrónica, promedio 2014-2015 ... 154
Ilustración 4.22 Facilidad para hacer negocios, 2010-2017 ... 155
Ilustración 4.23 Plazo y coste requeridos para crear una empresa en diferentes ciudades de un conjunto de Estados miembros seleccionados, 2016 ... 155
Ilustración 4.24 Registro electrónico de empresas en diferentes ciudades de un conjunto de Estados miembros seleccionados, 2016 ... 156

Ilustración 4.25 Plazo requerido para obtener permisos de obras en diferentes ciudades de un conjunto de Estados miembros seleccionados, 2016 157
Ilustración 4.26 Plazo requerido para ejecutar un contrato en diferentes ciudades de un conjunto de Estados miembros seleccionados, 2016 157
Ilustración 5.1 Saldo de las Administraciones Públicas, promedio de la UE-28, 2000-2016 164
Ilustración 5.2 Saldo de las Administraciones Públicas, 2009, 2012 y 2016 165
Ilustración 5.3 Gasto público general, ingresos públicos y saldo de las administraciones públicas, UE-28, 2001-2016 165
Ilustración 5.4 Categorías seleccionadas de gasto de las administraciones públicas, promedio 2000-2007 y 2016 166
Ilustración 5.5 Inversión pública total, 2016 167
Ilustración 5.6 Variación de las categorías de gasto de las administraciones públicas favorable al crecimiento, 2008-2015 167
Ilustración 5.7 Gasto público subnacional, 2001 y 2016 169
Ilustración 5.8 Inversión de los gobiernos subnacionales, 2001 y 2016 169
Ilustración 5.9 Gasto público subnacional, ingresos públicos y saldo presupuestario, UE-28, 2001-2016 170
Ilustración 5.10 Saldo presupuestario de los gobiernos subnacionales, 2009 y 2016 170
Ilustración 6.1 Inversión prevista por prioridad clave, 2014-2020 176
Ilustración 6.2 Asignaciones del FEDER y el Fondo de Cohesión, 2015-2017 177
Ilustración 6.3 Financiación comprometida para los proyectos seleccionados, 2007-2013 y 2014-2020 177
Ilustración 6.4 Financiación de la política de cohesión, 1986-2023 178
Ilustración 6.5 Préstamos del BEI en el marco del objetivo de cohesión por país y período de programación (en miles de millones EUR) 184
Ilustración 6.6 Impacto de la política de cohesión sobre el PIB de la UE, 2007-2023 185
Ilustración 6.7 Impacto de los programas ejecutados en el período 2014-2020 en el PIB de los Estados miembros, 2023 185
Ilustración 6.8 Impacto de la política de cohesión sobre el PIB de los países no de cohesión, todos los programas y programas ejecutados en los países de cohesión, 2023 186
Ilustración 6.9 Principales fuentes de financiación de la UE para la investigación, la innovación y las TIC, 2014-2020 (en miles de millones EUR) 187
Ilustración 6.10 Principales fuentes de financiación de la UE para las pymes, 2014-2020 (en miles de millones EUR) 189
Ilustración 6.11 Apoyo a grandes empresas en el período 2007-2013, resultado del estudio de caso 192
Ilustración 6.12 Principales fuentes de financiación de la UE para empleo, formación e inclusión social, 2014-2020 (en miles de millones EUR) 193
Ilustración 6.13 Principales fuentes de financiación de la UE para agricultura y medio ambiente, 2014-2020 (en miles de millones EUR) 196
Ilustración 6.14 Principales fuentes de financiación de la UE para el transporte y la infraestructura energética, 2014-2020 (en miles de millones EUR) 196
Ilustración 6.15 Asignaciones del FEDER y el Fondo de Cohesión para el transporte, 2007-2013 198

Lista de mapas

Mapa 1 Variación del índice del PIB per cápita, 2000-2008 xv
Mapa 2 Variación del índice del PIB per cápita, 2008-2015 xv
Mapa 3 Población de 15 a 24 años que no está trabajando, estudiando ni formándose, 2016 xvi
Mapa 4 Variación total de la población en las regiones NUTS 3, 2005-2015 xviii
Mapa 5 Nivel de innovación regional, 2017 xx
Mapa 6 Índice europeo de calidad del gobierno, 2017 xxii
Mapa 1.1 PIB per capita (en términos EPA), 2015 3
Mapa 1.2 Variación del PIB per cápita, 2000-2015 3
Mapa 1,3 Variación del índice del PIB per cápita, 2000-2008 5
Mapa 1,4 Variación del índice del PIB per cápita, 2008-2015 5
Mapa 1.5 Factores de riesgo asociados a la globalización y al cambio tecnológico 10
Mapa 1.6 Los clubes de desarrollo económico de las regiones europeas 22
Mapa 1.7 Solicitudes de patentes a la Oficina Europea de Patentes (OEP), media 2010-2011 30
Mapa 1.8 Gasto total en I+D, 2014 32
Mapa 1.9 Nivel de innovación regional, 2017 34
Mapa 1.10 Nivel regional de gasto del Séptimo programa marco 35
Mapa 1.11 Población de 25 a 64 años con educación superior, 2016 38
Mapa 1.12 Cambio previsto en la accesibilidad de las carreteras debido a la finalización de la RTE-T, según región NUTS 3 41
Mapa 1.13 Velocidad media de las conexiones ferroviarias directas, 2014 41
Mapa 1.14 Accesibilidad a los ferrocarriles en horas punta matutinas según la ciudad, 2014 42
Mapa 1.15 Acceso a vuelos de pasajeros según región NUTS 3, 2015 42
Mapa 1.16 Cobertura de banda ancha de próxima generación según región NUTS 3, 2016 44
Mapa 1.17 Cobertura de banda ancha fija según región NUTS 3, 2016 45
Mapa 1.18 Índice de Competitividad Regional (ICR), 2016 48
Mapa 1.19 Variaciones del índice de competitividad regional 50
Mapa 2.1 Crecimiento vegetativo de la población en las regiones NUTS 3, 2005-2015 56
Mapa 2.2 Migración neta en las regiones NUTS 3, 2005-2015 56
Mapa 2.3 Variación total de la población en las regiones NUTS 3, 2005-2015 59
Mapa 2.4 Mediana de edad en las regiones NUTS 3, 2016 59
Mapa 2.5 Tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años en 2016 64
Mapa 2.6 Variación de la tasa de ocupación de 20 a 64 años, 2008-2016 64
Mapa 2.7 Tasa de desempleo, 2016 66
Mapa 2.8 Variación de la tasa de desempleo, 2008-2016 66
Mapa 2,9 Población de 15 a 24 años que no está trabajando, estudiando ni formándose, 2016 67
Mapa 2.10 Participación de la población adulta de 25 a 64 años en la educación y la formación, 2016 70
Mapa 2.11 Cifras de abandono prematuro en la educación y la formación, de 18 a 24 años, promedio 2014-2016 70

Mapa 2.12 Proporción de jóvenes de 15 años que presentan un rendimiento deficiente en matemáticas, lectura y ciencias, 2016 ... 72
Mapa 2.13 Índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2015 ... 81
Mapa 2.14 Variación del índice de consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, 2010-2015 ... 81
Mapa 2.15 Diferencia entre las tasas de ocupación masculina y femenina, población de 20 a 64 años, 2016 ... 84
Mapa 2.16 Diferencia entre las tasas de desempleo masculino y femenino, 2016 ... 84
Mapa 2.17 Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 30 a 34 años con estudios superiores, promedio 2011-2016 ... 86
Mapa 2.18 Brecha de género (mujeres - hombres) en materia de abandono escolar prematuro (de 18 a 24 años), 2014-2016 ... 86
Mapa 2.19 Mujeres en los parlamentos regionales, 2017 ... 87
Mapa 2.20 Variación de los porcentajes de mujeres en los parlamentos regionales, 2007-2017 ... 87
Mapa 2.21 Esperanza de vida, 2015 ... 89
Mapa 2.22 Tasa de mortalidad infantil, 2015 ... 89
Mapa 2.23 Número de fallecimientos en accidentes de carretera, 2015 ... 90
Mapa 2.24 Número de fallecimientos en accidentes de carretera en las ciudades, 2013-2014 ... 90
Mapa 2.25 Índice de Progreso Social de la UE, 2016 ... 92
Mapa 2.26 Índice de Progreso Social de la UE; subíndices (2016) ... 93
Mapa 3.1 Electricidad generada a partir de hulla y lignito, 2015 ... 101
Mapa 3.2 Electricidad generada a partir de fuentes renovables, 2015 ... 101
Mapa 3.3 Efectos negativos del cambio climático en un escenario de calentamiento de 2 °C ... 103
Mapa 3.4 Incremento proyectado de los riesgos climáticos múltiples, 2050 ... 104
Mapa 3.5 Ríos y lagos con un estado o potencial ecológico inferior a «bueno» ... 106
Mapa 3.6 Zonas residenciales, industriales y comerciales por habitante y por ciudad, 2012 ... 113
Mapa 3.7 Variación de las zonas residenciales, industriales y comerciales por habitante y por ciudad, 2006-2012 ... 114
Mapa 3.8 Concentración de partículas en la atmósfera (PM_{10}), 2014 ... 118
Mapa 3.9 Concentración de ozono troposférico (O_3) en las ciudades, 2014 ... 119
Mapa 3.10 Acceso a zonas verdes urbanas en las ciudades, 2012 ... 122
Mapa 3.11 Porcentaje de concentración de NO_2 eliminado por la vegetación en las ciudades, 2010 ... 123
Mapa 3.12 Población afectada por la mayor inundación en 100 años en las áreas urbanas funcionales ... 125
Mapa 3.13 Regiones fronterizas ... 128
Mapa 3.14 Pérdida de PIB en las regiones fronterizas terrestres NUTS 3 como consecuencia de obstáculos transfronterizos ... 129
Mapa 3.15 Eficiencia de la red de carreteras transfronteriza en las zonas fronterizas, 2015 ... 130
Mapa 3.16 Programas de cooperación transfronteriza financiados por el FEDER, 2014–2020 ... 132
Mapa 4.1 Índice europeo de calidad del gobierno, 2017 ... 140
Mapa 4.2 Meritocracia en el sector público, 2013 ... 149
Mapa 4.3 Procedimientos de contratación pública a los que concurrió un único licitador, promedio 2013-2015 ... 158

Mapa 4.4 Variación del porcentaje de licitadores únicos entre 2007-2009 y 2013-2015 158
Mapa 4.5 Procedimientos de contratación pública en los que se utilizaron convocatorias abiertas de licitación, promedio 2013-2015 160
Mapa 6.1 Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014–2020 sobre el PIB, 2023 188
Mapa 6.2 Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014–2020 sobre el PIB, 2030 188

Lista de cuadros

Cuadro 1.1. Resultados de la estimación («+» representa un efecto positivo y «–» un efecto negativo) 8
Cuadro 1.2 Empleo y VAB por sector de la NACE y por grupo de Estados miembros, porcentajes en 2016 y variaciones registradas en los períodos 2001-2008 y 2009-2016 13
Cuadro 1.3 Desglose de la variación media anual del VAB per capita, 2001–2008 y 2009-2016 16
Cuadro 1.4 Variaciones del PIB per cápita, de la productividad y la ocupación per cápita según tipo de región metropolitana, de 2001 a 2008 y de 2009 a 2014 18
Cuadro 1.5 Crecimiento del PIB real per cápita, de la productividad y la ocupación según la tipología de región urbana o rural, de 2001 a 2008 y de 2009 a 2014 20
Cuadro 1.6 Regiones europeas según club de renta: algunos datos sintéticos 23
Cuadro 1.7 Gasto total en I+D y distancia con respecto al objetivo fijado en la Estrategia Europa 2020, regiones de la UE-28, año 2014 31
Cuadro 1.8 Población de 30 a 34 años con estudios superiores según los grupos de regiones previstos en la política de cohesión, 2016 37
Cuadro 2.1 Porcentaje de población en las regiones NUTS 3 según los factores determinantes de la variación de la población, 2005-2015 (%) 57
Cuadro 2.2 Variación de la población, variación vegetativa y migración neta en las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales, otras regiones metropolitanas y las regiones no metropolitanas, 2005-2015 58
Cuadro 2.3 Variación de la población, variación vegetativa y migración neta en las regiones urbanas, intermedias y rurales, 2005-2015 58
Cuadro 2.4 División de regiones NUTS 3 según la mediana de edad en 2016 y el sentido de la migración neta, 2005-2015 (porcentaje sobre el total) 60
Cuadro 2.5 División de la población según su edad en las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales, otras regiones metropolitanas y regiones no metropolitanas, 2016 60
Cuadro 2.6 Ocupación y desempleo según categorías de regiones, 2016 y variación 2008-2016 65
Cuadro 2.7 Desempleo juvenil, ninis (de 15 a 24 años) y participación en la educación y formación (de 25 a 64 años) según categorías de regiones, 2008-2016 65
Cuadro 2.8 Índice de consecución regional de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020, 2010-2015 82
Cuadro 2.9 El marco del índice EU-SPI 91
Cuadro 3.1 Cambios demográficos en regiones fronterizas y no fronterizas, 2005-2015 127
Cuadro 4.1 Resumen del análisis de efectos fijos 141
Cuadro 4.2 Proyecto «e-Government Benchmark»: resultados y progresos realizados 153

Cuadro 6.1 Contribuciones de la UE y nacionales a la política de cohesión, 2014-2020 ... 176
Cuadro 6.2 Proyectos seleccionados y gasto ejecutado por las autoridades de gestión hasta finales de junio de 2017 comparado con la inversión total prevista para el período 2014-2020 ... 178
Cuadro 6.3 Condiciones ex ante de cara al período de programación 2014-2020 ... 180
Cuadro 6.4 Desglose de fuentes de financiación de la UE de cara al período 2014-2020 ... 183
Cuadro 6.5 Cambios introducidos en los instrumentos financieros apoyados a través de la política de cohesión entre los períodos 2007-2013 y 2014-2020 ... 183
Cuadro 6.6 Préstamos del BEI a las regiones incluidas en la prioridad de cohesión (en miles de millones EUR) ... 184
Cuadro 6.7 Indicadores y metas comunes para el período 2014-2020 en los campos de la innovación y la competitividad ... 189
Cuadro 6.8 Incidencia y volumen de apoyo a grandes empresas, 2007-2013 ... 191
Cuadro 6.9 Indicadores y metas comunes para el período 2014-2020 en los campos de la infraestructura urbana y social ... 195
Cuadro 6.10 Proyectos urbanos y sociales financiados por el FEDER en el período 2007-2013 (porcentaje de proyectos que informan haber contribuido a diversos objetivos) ... 196
Cuadro 6.11 Población adicional beneficiaria de proyectos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión en el período 2007-2013 (hasta finales de 2014) ... 197
Cuadro 6.12 Indicadores y objetivos comunes para el período 2014-2020 en lo que respecta al medio ambiente ... 197
Cuadro 6.13 Indicadores y objetivos comunes para el período 2014-2020 en lo que respecta al transporte ... 199
Cuadro 6.14 Indicadores y objetivos comunes para el período 2014-2020 en lo que respecta a la eficiencia energética y las energías renovables ... 200
Cuadro 6.15 Evolución del programa Interreg, 1990-2020 ... 201
Cuadro 6.16 Principales indicadores y objetivos comunes de los programas Interreg, 2014-2020 ... 201

Ponerse en contacto con la Unión Europea

En persona

En la Unión Europea existen cientos de centros de información Europe Direct. Puede encontrar la dirección del centro más cercano en: https://europa.eu/contact

Por teléfono o por correo electrónico

Europe Direct es un servicio que responde a sus preguntas sobre la Unión Europea. Puede acceder a este servicio:

– marcando el número de teléfono gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (algunos operadores pueden cobrar por las llamadas); o

– marcando el siguiente número de teléfono: +32 22999696;

– por correo electrónico: https://europa.eu/contact

Buscar información sobre la Unión Europea

En línea

Puede encontrar información sobre la Unión Europea en todas las lenguas oficiales de la Unión en el sitio web Europa: http://europa.eu

Publicaciones de la Unión Europea

Puede descargar o solicitar publicaciones gratuitas y de pago de la Unión Europea en EU Bookshop: http://publications.europa.eu/eubookshop. Si desea obtener varios ejemplares de las publicaciones gratuitas, póngase en contacto con Europe Direct o su centro de información local (https://europa.eu/contact).

Derecho de la Unión y documentos conexos

Para acceder a la información jurídica de la Unión Europea, incluido todo el Derecho de la Unión desde 1952 en todas las versiones lingüísticas oficiales, puede consultar el sitio web EUR-Lex: http://eur-lex.europa.eu

Datos abiertos de la Unión Europea

El portal de datos abiertos de la Unión Europea (http://data.europa.eu/euodp/es/data) permite acceder a conjuntos de datos de la Unión. Los datos pueden descargarse y reutilizarse gratuitamente con fines comerciales o no comerciales.

KN-AM-17-001-ES-N

MANTENTE CONECTADO

ec.europa.eu/inforegio

#CohesionPolicy
@EU_Regional

EUinmyRegion

Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-79-71831-1
doi: 10.2776/002

Escanee el código para abrir el sitio web del informe sobre la cohesión